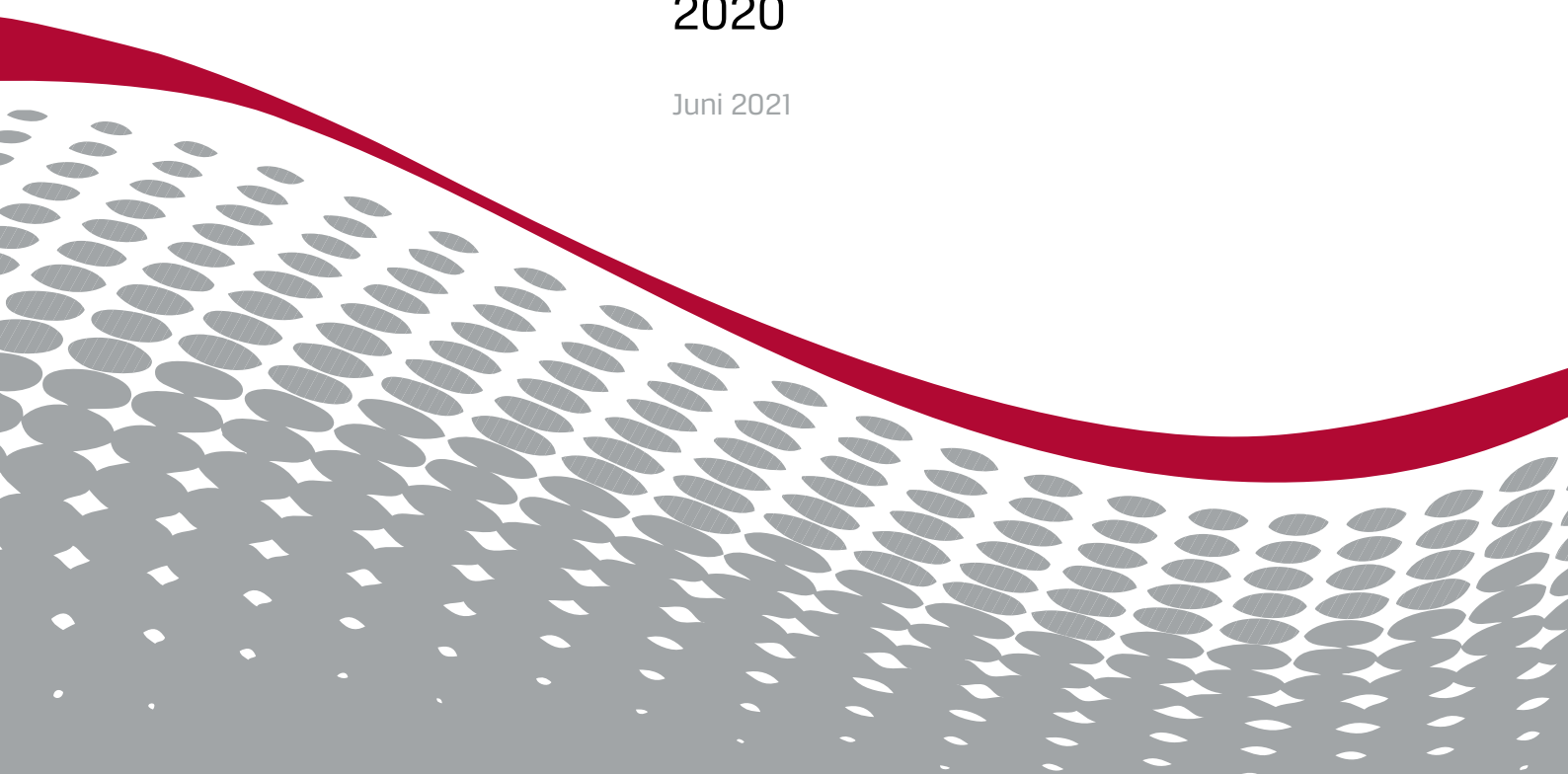


Rapport

fra Koordineringsenheten
for ofre for menneskehandel

2020

Juni 2021



Innhold

Sammendrag	3	5 Barnevernstiltak	39
1 Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel	7	5.1 Barnevernstjenestens ansvar	39
1.1 KOMs rolle og oppgaver	7	5.2 Plasseringer etter barnevernloven	40
1.2 Tilstandsrapporten for 2020	8	5.3 Saker behandlet av fylkesnemndene etter barnevernloven § 4-29	40
1.3 Aktiviteter i 2020	9	5.4 Nasjonal veiledningsfunksjon i saker om mindreårige ofre for menneskehandel	41
2 Utfordringer, politiske satsinger og anbefalinger	13	5.5 Behov for kompetanseheving	41
2.1 Behov for en styrket samordning	13	5.6 Behov for et strukturert samarbeid	41
2.2 Politiske satsinger på feltet	13	6 Helsehjelp	43
2.3 Overordnede anbefalinger fra KOM	15	6.1 Tilgang til helsehjelp	43
2.4 Utfordringer knyttet til covid-19 pandemien	16	6.2 Aktiviteter i regi av Helsedirektoratet	43
2.5 Aktuelle politiske tiltak og regelverksendringer	17	6.3 Aktiviteter i regi av RVTS	44
2.6 Forskning, rapporter og kunnskapsoppsummeringer	21	7 Bolig og oppfølging for voksne som er antatte ofre	47
3 Oppholdstillatelse	27	7.1 Finansiering av tiltak	47
3.1 Utlendingsforvaltningens rolle i saker om menneskehandel	27	7.2 En sammensatt ordning	47
3.2 Refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel	27	7.3 Personer i bo- og oppfølgingstiltakene i 2020	48
3.3 Asylvedtak der søkere er identifisert som mulige ofre	29	7.4 Erfaringer fra tiltakene som også drifter botiltak for antatte ofre	49
3.4 Asylsøkere med botilbud på krisesenter i regi av ROSA	31	7.5 Erfaringer fra andre tiltak som gir oppfølging til antatte ofre	58
3.5 Andre sakstyper	31	8 Straffesaker	75
4 Assistert retur	35	8.1 Mål og prioriteringer for politiets arbeid	75
4.1 Tilbud om assistert retur og reintegrering	35	8.2 Utfordringer og utviklingstrekk	76
4.2 Omfang av assisterte returer	36	8.3 Anmeldelser	78
		8.4 Domfellelser	81

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 utarbeidet på bakgrunn av innspill fra en rekke av KOMs samarbeidsaktører. Vi er svært takknemlige for et godt samarbeid om rapporten fra offentlige instanser og frivillige organisasjoner.

Rapporten er ment å danne grunnlag for kunnskapsbaserte prioriteringer og mer målrettede tiltak, både for ansvarlige myndigheter og organisasjoner som skal forebygge og bekjempe menneskehandel, og bistå og beskytte ofrene. Tidligere års tilstandsrapporter ligger på politiet.no/menneskehandel.

I tilstandsrapporten for 2020 gir vi kunnskap om

- **utfordringer, satsinger og anbefalinger**
- **covid-19 implikasjoner** i arbeidet mot menneskehandel
- **gjennomførte tiltak** for å bistå og beskytte antatte ofre for menneskehandel, ved temaene oppholdstillatelse, assistert retur, barnevernstiltak, helsehjelp og bo- og oppfølgingstiltak
- **straffesaker** om menneskehandel

Vi gjør oppmerksom på at rapporten gjelder **primært for året 2020**. Deler av rapporten strekker seg imidlertid over til **første del av 2021** for oppdatert status om politiske satsninger og tiltak, forskning, publiserte rapporter og dommer om menneskehandel.

Vi gjør videre oppmerksom på at KOM fra rapporteringsåret 2017 ikke har beregnet omfang av antatte ofre, slik vi gjorde i tidligere rapporter. KOM har i samråd med JD vurdert at det er behov for å videreutvikle datagrunnlaget og utarbeide et mer pålitelig statistisk system for innhenting og sammenstilling av data.

Sentrale funn for 2020:

I rapporten for 2020 beregner som nevnt over KOM ikke omfang av antatte ofre, men vi redegjør for et utvalg av gjennomførte tiltak for å bistå og beskytte antatte ofre og gir en oppdatert oversikt over straffesaker. Nedenfor gis noen nøkkeltall.

Oppholdstillatelse

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

- **Refleksjonsperiode** er en 6 måneders tillatelse som skal tilrettelegge for at personen skal kunne bryte med miljøet bak menneskehandelen, og settes i stand til å ta et informert valg om hvorvidt hun eller han vil samarbeide med myndighetene om straffeforfølgning av bakpersonene. Utlendingsdirektoratet (UDI) fattet 24 vedtak om refleksjonsperiode i 2020. 16 av sakene ble innvilget.
- **Begrenset oppholdstillatelse** for ofre for menneskehandel er en tillatelse som kan gis for inntil 12 måneder med mulighet for fornyelse. Tillatelsen skal tilrettelegge for at straffeforfølgning av bakpersoner kan finne sted. UDI fattet 4 vedtak om begrenset oppholdstillatelse i 2020. 3 av sakene ble innvilget.
- UDI fattet vedtak i 7 **asylsaker** i 2020 der søkeren var identifisert som mulig offer for menneskehandel. 6 av sakene ble innvilget. 3 søkere fikk innvilget beskyttelse og 3 fikk opphold etter vitnebestemmelsen.
- UDI fattet 1 vedtak etter **mishandlingsbestemmelsen** i utl. § 53 1 b der søkeren var identifisert som et mulig offer for menneskehandel. Søknaden ble innvilget.
- Utlendingsnemnda (UNE) behandler **klager** over avslag gitt av UDI. I 2020 fattet UNE vedtak i 5 klagesaker om refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse. UNE omgjorde UDIs avslag i 1 sak, de øvrige avslagene ble opprettholdt. UNE behandlet 5 asylsaker der klageren

anførte å ha vært utsatt for menneskehandel, ingen av dem var saker etter Dublin-regelverket. 3 avslag ble opprettholdt og 1 sak ble returnert til UDI grunnet nye opplysninger. I 1 sak med endelig avslag ble det gitt utsatt iverksetting og henvist til å fremme ny søknad om beskyttelse grunnet nye opplysninger.

Assistert retur

- UDI tilbyr antatte ofre for menneskehandel assistert retur og reintegrering ved International Organization for Migration (IOM) sitt returprogram for sårbare migranter. UDI innvilget 13 søknader om reintegreringsstøtte til voksne antatte ofre for menneskehandel, og 9 av dem returnerte gjennom programmet i 2020. På grunn av praktiske utfordringer som følge av covid-19, ble 4 overført til å reise i 2021.

Barnevernstiltak

- Det var i 2020 ingen mindreårige plassert på institusjon med hjemmel i barnevernloven § 4-29 (midlertidig plassering i institusjon uten samtykke ved fare for utnyttelse til menneskehandel), verken i Bufetat eller i Oslo kommune. Det var heller ikke registrert mistanke om antatte ofre for menneskehandel i Bufetats omsorgssentre i 2020. Ingen av Bufetats regioner har i 2020 rapportert om mindreårige ofre for menneskehandel plassert etter andre paragrafer i barnevernloven. Det mangler imidlertid gode rapporteringssystemer for å fange opp saker der det er mistanke om menneskehandel. Dette innarbeides i kommunenes rapportering fra og med 2021.

Bo- og oppfølgingstiltak for voksne

- Det er mange aktører som tilbyr oppfølging til voksne antatte ofre. KOM har ikke grunnlag for å kunne beregne antall enkeltpersoner som har vært under oppfølging av de tiltakene som rapporterer til KOM. Flere av de antatte ofrene kan ha mottatt flere tilbud om bo- og oppfølging, og tallene gjenspeiler således ikke antall enkeltpersoner. Rapporten gir altså ikke en omfangsberegning av det totale antall antatte ofre som har mottatt bistand, men reflekterer antall personer som tiltakene til sammen har rapportert inn å ha gitt bistand til i løpet av 2020. Bo- og oppfølgingstiltak har til sammen rapportert inn

254 voksne antatte ofre for menneskehandel som mottok bistand i 2020. Antallet gir en indikasjon på omfang av tiltak som gis til antatte ofre for menneskehandel.

Straffesaker

Menneskehandel og grov menneskehandel rammes av straffeloven 2005¹ §§ 257 og 258. Strafferammen for menneskehandel er fengsel inntil 6 år og for grov menneskehandel fengsel inntil 10 år.

- **Anmeldelser:** I 2020 ble det registrert 39 anmeldelser for menneskehandel. 3 av de 39 anmeldelsene var for grov menneskehandel. I 7 av anmeldelsene var fornærmede under 18 år på gjerningstidspunktet (til sammen 15 personer). 8 av 12 politidistrikter har hatt anmeldte saker om menneskehandel i 2020.

Dommer:

- I 2020 resulterte 1 straffesak i fellende lagmannsrettsdom for menneskehandel (utnyttelse til prostitusjon og tvangsarbeid). I tillegg resulterte 1 lagmannsrettsdom fra 2020 (utnyttelse av mindreårige til seksuelle formål) i frifinnelse i Høyesterett samme år, og 1 tingrettsdom fra 2020 (utnyttelse til tvangsarbeid) i frifinnelse i lagmannsretten samme år.
- Pr. 1. tertial 2021 var det ikke avsagt dommer om menneskehandel.
- Siden innføringen av straffebestemmelsen om menneskehandel i 2003, er det etter KOMs oversikt avsagt totalt 50 fellende dommer. 49 av dommene er rettskraftige. 13 av straffesakene omfatter utnyttelse av mindreårige. 40 av straffesakene gjelder utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål, en av dem i kombinasjon med tvangsarbeid. 10 gjelder utnyttelse til tvangsarbeid eller tvangstjenester.

¹ Se [Lov om straff](#).



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

1 Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel

1.1 KOMs rolle og oppgaver

Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) er et av tiltakene i myndighetenes arbeid mot menneskehandel, med en overordnet funksjon å være pådriver for tverretattlig samarbeid. KOM er administrativt underlagt Politidirektoratet (POD) og har et eget mandat fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Enheten driftes av to seniorrådgivere ved Politifagavdelingen.

I henhold til mandatet skal KOM

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

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

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

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

KOM skal vektlegge følgende **arbeidsoppgaver**:

■ **Nettverksdrifting**

KOM skal tilrettelegge for treffpunkter/møtesteder for tverrfaglige aktører med tanke på informasjonsutveksling, kartlegging av utfordringer, faglig påfyll, nettverksbygging mv. KOM skal videre bidra til erfaringsutveksling,



samarbeid og koordinering mellom ansvarlige myndigheter og frivillige organisasjoner.

■ **Generell veiledning**

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

■ **Kompetanseutvikling**

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

■ **Rapporteringer**

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

■ Utvikling av verktøy

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

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

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

1.2 Tilstandsrapporten for 2020

En av KOMs oppgaver er å utarbeide en årlig tilstandsrapport som gir en **oversikt over den nasjonale situasjonen på menneskehandelsområdet**. Rapporten er utarbeidet på bakgrunn av innspill fra en rekke av KOMs samarbeidsaktører. Vi er svært takknemlige for et godt **samarbeid** om rapporten fra offentlige instanser og frivillige organisasjoner tilknyttet KOM nettverket.

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

I tilstandsrapporten for 2020 gir vi kunnskap om

- **utfordringer, satsinger og anbefalinger**
- **covid-19 implikasjoner** i arbeidet mot menneskehandel
- **gjennomførte tiltak** for å bistå og beskytte antatte ofre for menneskehandel, ved temaene oppholdstillatelse, assistert retur, barnevernstiltak, helsehjelp og bo- og oppfølgingstiltak
- **straffesaker** om menneskehandel

Vi gjør oppmerksom på at rapporten gjelder **primært for året 2020**. Deler av rapporten strekker seg imidlertid over til **første del av 2021** for oppdatert status om politiske satsninger og tiltak, forskning, publiserte rapporter og dommer om menneskehandel.

Vi har i år primært valgt å belyse **overordnede utfordringer og anbefalinger** fra KOMs perspektiv i kapittel 2. Vi vurderer at flere av hovedutfordringene og anbefalingene vi har redegjort detaljert for i tidligere rapporter fortsatt er gjeldende i 2020. Kapittel 2 gir i år også en oversikt over særlige utfordringer knyttet til covid-19 pandemien. Under de **øvrige kapitlene** blir covid-19 implikasjoner i arbeidet mot menneskehandel belyst nærmere. Det gjelder også andre typer utfordringer som KOMs samarbeidsaktører har meldt inn til KOM.

Vi gjør oppmerksom på at KOM fra rapporteringsåret 2017 ikke har beregnet **omfang av antatte ofre**, slik vi gjorde i tidligere rapporter. KOM har i samråd med JD vurdert at det er behov for å videreutvikle datagrunnlaget og utarbeide et mer pålitelig statistisk system for innhenting og sammenstilling av data.

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

rett til bistand og beskyttelse etter Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel.²

Vi bruker videre flere steder i rapporten **begrepene** “utnyttelse til *arbeid* eller *tjenester*”, ettersom det aktuelle vilkåret om utnyttelsesformer i straffeloven først fra 1. januar 2021 endret ordlyd tilbake til *tvangsarbeid* og *tvangstjenester*.

1.3 Aktiviteter i 2020

Vi gir nedenfor en oversikt over noen av KOMs aktiviteter for 2020 som vi anser som de mest vesentlige. Oversikten er med andre ord ikke uttømmende, men gir et innblikk i de mange oppgaver KOM jobber med i løpet av et år.

Rapporteringer og informasjonstiltak

- Publisert [KOM tilstandsrapport 2019](#) med redegjørelse for utfordringer, satsinger og anbefalinger på menneskehandelsfeltet, gjennomførte tiltak for å bistå og beskytte antatte ofre, og en oversikt over straffesaker.
- Formidlet kvartalsvise nyhetsbrev til KOM nettverket med orientering om KOMs arbeidsprosesser, aktuelle internasjonale og nasjonale rapporter og tiltak, politiske dokumenter, rettsavgjørelser og annet aktuelt på feltet.
- Bidratt til internasjonale rapporteringer, blant annet:
 - Trafficking in Persons Report (TIP), U.S. State Department
 - Global report on Trafficking in Persons (GLOTIP), FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC)
 - Den skriftlige rapporteringen til GRETAs tredje evaluering av Norges gjennomføring av konvensjonsforpliktelser etter Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel. For informasjon om evalueringen av Norge, se [her](#).
- Ulike rapporteringer til Østersjørådet ved arbeidsgruppen mot menneskehandel Task Force against Trafficking in Human Beings (TF-THB).
- Bistått JD i å gjennomgå søknader til tilskuddsordningen på menneskehandels- og prostitusjonsfeltet.
- Gitt innspill til diverse høringer, blant annet:
 - Høring om forslag til forskriftsfesting av tilskuddsordninger under Justis- og beredskapsdepartementets ansvarsområder, herunder Forskrift om tilskudd til tiltak mot menneskehandel og prostitusjon
 - Høring om forslag til ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte
 - Høring om Rettshjelpsutvalgets utredning NOU 2020:5 Likhhet for loven – Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven)
 - Høring om endringer i ekomloven
 - Høring om forslag om straffansvar for lønnsstyveri og økt strafferamme ved brudd på bestemmelser i arbeidsmiljøloven mv. og innføring av krav om at lønn skal betales via bank
- Videreført et samarbeidsprosjekt med United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Prosjektet søker å utvikle et bedre grunnlag for omfangsberegninger av antall ofre for menneskehandel i Norge: “Estimating the prevalence of trafficking in persons in Norway using the Multiple Systems Estimation methodology”, se [her](#) for mer informasjon om UNODCs metode for omfangsberegninger. Forskningsstiftelsen Fafo ble i 2020 tildelt et oppdrag om å være norsk forskningspartner i dette prosjektet, se [her](#).

For å sikre at databehandlingen skjer i overensstemmelse med gjeldende regelverk, har Fafo gjennomført en personvernkonsekvensvurdering (DPIA), jf. personvernforordningen art. 35, i samråd med Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD). NSD godkjente prosjektet først i 2021, etter en grundig saksbehandling.

Prosjektet har hatt som mål å finne en god balanse mellom tilstrekkelig data for å gjennomføre en solid

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.

beregning, og samtidig at man ikke samler inn mer data enn det er behov for. Det er derfor gjort et utvalg av offentlige instanser og frivillige organisasjoner som er invitert til å delta i prosjektet. Status pr. juni 2021 er at Fafo som behandlingsansvarlig nå avklarer hvilke datagrunnlag hver av de inviterte aktørene besitter og hvordan de registrerer personopplysninger. Neste steg i prosjektet er å vurdere om dette gir tilstrekkelige data til å gjennomføre omfangsberegningen i Norge.

- Deltatt i en tverrdirrektoral arbeidsgruppe. Ved supplerende tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) til Politidirektoratet av 24. juni 2020 ble det gitt et felles oppdrag til aktuelle direktorater om å utrede menneskehandelsfeltet. Den tverrdirrekturale arbeidsgruppen, ledet av POD, har utarbeidet forslag til ulike modeller for ny organisering av arbeidet på menneskehandelsfeltet i Norge. For mer informasjon, se rapportens punkt 2.2.
- Håndtert presse-/og mediehenverdeler fortløpende.

Nettverksdrifning, kompetanseutvikling og veiledning

- Arrangert i løpet av 2020 to nasjonale seminarer. Målgrupper for KOM-seminarene er representanter fra statlig og kommunal sektor (politi og påtale, utlendings-, helse-, barneverns-, arbeids- og velferdsmyndighetene mv.), hjelpetiltak, advokater, frivillige organisasjoner og forskningsmiljøer som er tilknyttet KOM nettverket, eller som på annen måte har roller eller oppgaver på menneskehandelsfeltet.
 - Den 4. februar arrangerte KOM et frokostseminar på Amerikalinjen hotell i Oslo for presentasjon av Anette Brunovskis doktoravhandling "Illuminating and blinding. The searchlight effect of human trafficking policies on anti-trafficking practice". Se [her](#) for informasjon om avhandlingen.
 - Den 10.–11. november 2020 arrangerte KOM digitalt nasjonalt seminar om menneskehandel: "Et styrket samarbeid mot menneskehandel – suksessfaktorer og aktuelle utfordringer". Det digitale programmet skulle
- komplementeres av lokale samlinger i Oslo, Tromsø, Bergen, Stavanger og Kristiansand. Samlingene ble imidlertid avlyst grunnet covid-19 og nye smittevernstiltak rett før seminaret. Rundt 350 deltakere var påmeldt det digitale seminaret.
- Formålet med seminaret var å utforske og belyse ulike sider ved et styrket samarbeid mot menneskehandel, suksessfaktorer og utfordringer i ivaretagelsen av ofre. Seminaret satte et særskilt fokus på menneskehandelsaker i form av tvangsarbeid, herunder gråsonesaker med fokus på strafferettslige problemstillinger. Fokus ble også satt på covid-19 og implikasjoner på menneskehandelsfeltet, utnyttelse i det digitale rom samt behovet for et velfungerende internasjonalt samarbeid i menneskehandelsaker.
- Foredragsholdere var fra Justis- og beredskapsdepartementet, Den europeiske menneskerettsdomstolen, politi- og påtalemyndigheten, Arbeidstilsynet, frivillige organisasjoner, internasjonale organisasjoner og andre lands myndigheter, i tillegg til bistandsadvokater og forskere.
- Initiert og deltatt i tverretatlige/-faglige digitale møtearenaer:
 - Samarbeid med RVTSene om tilgrensende oppdrag på kompetansehevings- og informasjonstiltak (RVTS Nord og RVTS Vest representerer RVTSene inn mot KOM).
 - Samarbeid med Bufdirs veiledningsfunksjon for saker om mindreårige ofre for menneskehandel.
 - Observatørrolle i Nasjonalt nettverk for arbeid mot menneskehandel i helse- og omsorgstjenestene
 - Digitale møter med flere av de frivillige organisasjonene på feltet for gjensidig informasjonsutveksling, avklaring av tiltak eller oppfølging av tilskuddsordningen.
- Deltatt i jevnlige møter med JD om oppfølging av tiltak på menneskehandelsfeltet (primært digitalt).

- Deltatt i samarbeidsfora i politiet (primært digitalt):
 - Samarbeidsmøter i POD og møter med Kripas om menneskehandel og tilgrensende fagfelt og tiltak
 - Deltatt på digitale samlinger i politiets kompetansegruppe mot menneskehandel
 - Deltatt i arbeidsgruppe ledet av Kripas for å utarbeide rutiner for politiets samarbeid med barnevernstjenesten og utlendingsmyndighetene i saker der det er mistanke om at barn er utsatt for menneskehandel (oppfølging av tiltak 10 i handlingsplanen mot menneskehandel).

- Deltatt i internasjonale møter og fora:
 - Østersjørådet, [Task Force against Trafficking in Human Beings](#) (CBSS, TF-THB): Møte i arbeidsgruppen mot menneskehandel, 3.-4. mars i København under dansk formannskap. KOM deltok fra Norge sammen med JD. Tema for møtet var utvikling av effektive regionale strategier og programmer mot menneskehandel.
 - I perioden mars–desember 2020 deltok KOM digitalt på en rekke internasjonale møter. Dette har inkludert også webinarer i regi av blant annet UNODC, OSSE, ODIHR og CBSS.

- Holdt foredrag og gitt løpende faglig veiledning om menneskehandel til ulike offentlige instanser, frivillige organisasjoner og andre aktører som kontakter KOM.

Verktøy

- Utarbeidet oversikt over rettsavgjørelser om menneskehandel, herunder sammendrag av dommer som gjelder straffesaker, utlendingssaker og dommer fra Den europeiske menneskerettsdomstolen. Oversikten blir oppdatert hvert tertial og publisert på politiet.no/menneskehandel. Se [Rettsavgjørelser om menneskehandel – oversikt fra KOM](#), oppdatert 1. tertial (30. april) 2021.

- Oppdatert temasiden om menneskehandel på politiet.no/menneskehandel og gitt bidrag til politiets fagportal KO:DE om menneskehandel.

2 Utfordringer, politiske satsinger og anbefalinger

2.1 Behov for en styrket samordning

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

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

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

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

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



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

2.2 Politiske satsinger på feltet

Økt samordning er blant de sentrale anbefalingene fra **Europarådets ekspertorgan GRETA**³. 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

³ [GRETA](#) (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) skal påse at medlemslandene overholder sine forpliktelser etter Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel. Norge ble evaluert første gang i 2013 (rapport av 7.5.2013) og andre gang i 2017 (rapport av 21.6.2017), se [GRETA's evalueringsrapporter for Norge](#). GRETA gjennomfører sin tredje evaluering av Norge i 2020-2021. Hovedtema for evalueringen er "Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings".

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)⁴.

I **regjeringens samarbeidsplattform [Granavolden-plattformen](#)** av januar 2019 fremgår det at “regjeringen vil intensivere arbeidet med å straffeforfølge bakmenn og sikre et helhetlig tilbud til ofre. Samarbeidet mellom politiet, offentlige etater og frivillige organisasjoner, samt samarbeidet på tvers av landegrensar, må styrkes”.

I plattformen bruker videre regjeringen begrepet “moderne slaveri”. Granavolden-plattformen slår fast at norsk innsats mot moderne slaveri skal styrkes og at innsatsen skal samles i et nytt **[bistandsprogram](#)**. I juli 2020 ble det nye bistandsprogrammet lansert, se [her](#). Bistandsprogrammet har som hovedmål å redusere utbredelsen og omfanget av moderne slaveri i utvalgte partnerland og sektorer. Programmet vil støtte tiltak som bidrar til at både myndigheter og næringsliv i større grad vil forhindre, identifisere og håndtere moderne slaveri, og tiltak som beskytter usatte grupper og individer mot rekruttering til moderne slaveri.

Et sentralt mål i **regjeringens handlingsplan mot menneskehandel** fra 2016 er å samordne og effektivisere innsatsen på feltet.⁵ Tiltak retter seg mot samordning av bistand, oppholdstillatelse til ofre, politiets innsats og kompetanseheving i berørte instanser. Regjeringen ønsker videre å utvikle et nytt mandat for KOM som skal gi enheten en effektiv rolle i identifisering og henvisning av ofre. Mange av tiltakene griper inn i hverandre.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har et koordinerende ansvar for regjeringens innsats mot menneskehandel. Som ledd i å følge opp tiltak i handlingsplanen, ledet departementet i 2017–2018 et **prosjekt** innen rammen av Difi (i dag Digitaliseringsdirektoratet) sin 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. Prosjektets sluttrapport “**[Ofre for menneskehandel – helhetlig og brukersentrert tjeneste](#)**” fra februar 2018 gir en rekke anbefalinger for å styrke den overordnede styringen på feltet og å etablere et mer tilrettelagt tjenesteløp for ofre for menneskehandel.

Ved supplerende tildelingsbrev fra JD til Politidirektoratet (POD) av 24. juni 2020 ble det gitt et **felles oppdrag** til aktuelle direktorater om å **utrede menneskehandelsfeltet**, se [her](#). Direktoratene ble gitt i oppgave å utrede og foreslå en eller flere alternative løsninger for organisering og/eller organisatorisk plassering av innsatsen mot menneskehandel, herunder forvaltningen av tilskuddsordningen på feltet.

POD har ledet arbeidet i en tverrdirektoral arbeidsgruppe representert ved Utlendingsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Fra POD deltok arbeidsgruppens koordinator, en annen fagrepresentant, samt de to medarbeiderne fra KOM.

Relevante frivillige organisasjoner ble involvert i utredningsarbeidet ved et orienteringsmøte for muntlig fremstilling av arbeidsgruppens foreløpige forslag, med påfølgende skriftlig høringsrunde. Arbeidsgruppen vurderte innspillene fra organisasjonene og sendte et revidert forslag på høring til de berørte direktorater. Arbeidsgruppen mottok høringssvar fra samtlige involverte direktorater. KOM var ikke en egen høringsinstans, men KOMs vurderinger fremgår av rapporten fra arbeidsgruppen.

I rapporten som ble oversendt JD i 2021 gis det forslag til ny organisering på feltet ved ulike modeller for samhandling på strategisk og operativt nivå, og med en ny operativ flyt som skal kunne fungere uavhengig av disse modellene. Rapporten og høringssvarene synliggjør dilemmaer og avveininger som må foretas, og peker på hva som må utredes nærmere. Arbeidsgruppen anbefaler at departementet foretar noen veivalg som gir retning for et videre arbeid med å detaljere ut ny organisering på menneskehandelsfeltet.

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

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

Et annet innsatsområde for regjeringen er tiltak mot **arbeidslivskriminalitet**. Regjeringen publiserte i februar 2021 revidert strategi mot a-krim, **Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2021–)**, se [her](#). Strategien presiserer at menneskehandel i form av tvangsarbeid er en alvorlig form for arbeidslivskriminalitet, og strategien gir ulike tiltak mot utnyttelse av arbeidstakere. Tiltak 20 i strategien gjelder økt bistand til ofre for menneskehandel i form av tvangsarbeid. Det er blitt gjennomført en rekke tiltak mot arbeidslivskriminalitet, herunder endringer i regelverk, tiltak for økt kontrollinnsats og tiltak for å sikre best mulig samarbeid mellom myndigheter og partene i arbeidslivet. For nærmere status for gjennomføringen av tiltakene fra tidligere reviderte strategi, se [statusrapport](#) av mai 2020. I statsbudsjettet for 2020 ble videre innsatsen mot useriøse arbeidsforhold og arbeidslivskriminalitet styrket, ved økte midler til Arbeidstilsynet for oppfølging av utsatte næringer, bransjer og virksomheter og håndheving av regelverk og norsk deltakelse i det europeiske arbeidsmarkedsbyrået (ELA) for en mer samordnet og effektiv kamp mot grenseoverskridende arbeidslivskriminalitet.

Stortinget er en viktig pådriver for videre utvikling. Over statsbudsjettet har det siden 2018 blitt bevilget øremerkede ressurser til **spesialiserte menneskehandelsgrupper** i alle politidistrikter og til å styrke innsatsen i **Kripas**. **Tilskuddsordningen på prostitusjons- og menneskehandelsfeltet** ble fra samme år økt fra 22 mill. til 33 mill. kroner og for 2020 var den på totalt 35 mill. kroner. Det ble videre i 2018 bevilget 5 mill. kroner til en **veiledningsfunksjon i Bufdir** for å sikre god oppfølging av barn som antas å være utsatt for menneskehandel. Videre er det fra 2018 bevilget ressurser til de fem **Regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging** (RVTS) for å gi opplæring til helse- og omsorgspersonell i deres arbeid med å identifisere og følge opp ofre for menneskehandel.

2.3 Overordnede anbefalinger fra KOM

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

■ En styrket, helhetlig og kunnskapsbasert innsats

Arbeidet mot menneskehandel må forankres og prioriteres sterkere i alle ledd i etater og organisasjoner. Det er behov for økt og kontinuerlig kompetanse om menneskehandel for å avdekke saker og identifisere mulige ofre, samt sikre god oppfølging til barn, kvinner og menn som kan være utsatt for menneskehandel. Det er videre et 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. Det bør også vurderes å utvikle forskningsprogrammer og/eller systematisk kartlegging på utvalgte områder. Det bør videre utvikles effektive forebyggingstiltak, 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.

■ En strukturert videreutvikling av feltet

Som del av den tverrdirektorale arbeidsgruppen nedsatt i forbindelse med utredningsoppdraget 2020, har KOM bidratt med forslag til ulike modeller for en fremtidig organisering av feltet på strategisk og operativt nivå. Disse modellene må videreutvikles og utredes nærmere.

KOM anbefaler en styrket overordnet styring, endringer i KOMs mandat til en mer formell kunnskaps- og samordningsinstans, et forsterket tverrsektorielt samarbeid med tydelig sektoransvar for tiltaksoppfølging, og et mer tilrettelagt tjenesteløp for ofre for menneskehandel. Vi anbefaler at et fremtidig system for bistand til ofre fremdeles må bygge på en betydelig innsats fra frivillige organisasjoner, men der samarbeidet blir mer formalisert.

■ Forbedringstiltak før og etter tjenesteløpet

KOM anbefaler en utvidelse av mandatet til enkelte av bo- og oppfølgingstiltakene til tiltak for ettervern i overgangsfaser, både for å redusere sårbarhet for retraffikking og for å innhente kunnskap om utfall av bistandstiltak med mål om å kunne videreutvikle dem. Vi anbefaler videre å videreutvikle **tiltak for identifisering og oppfølging i såkalte gråsonesaker**. Det er særlig aktuelt i saker om utnyttelse til arbeid, der det ikke er åpenbare tvangselementer. I dag er det begrensede rettigheter og muligheter for bistand i saker

som ikke i *utgangspunktet* identifiseres som mulig menneskehandel. Vi anbefaler herunder at enkelte av bo- og oppfølgingstiltakene kan benyttes i startfasen av en identifisering, og til oppfølging i en begrenset periode for kartlegging av situasjonen, juridisk bistand og eventuelt henvisning til andre hjelpetiltak. Bedre bistand og oppfølging av typiske gråsonesaker vil kunne ha betydning for både forebygging og avdekking av menneskehandel. Enkelte slike tiltak er igangsatt, noe KOM vurderer som positivt.

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

Vi har over flere år fått innrapportert fra hjelpetiltakene behov for avklaringer knyttet til forutsigbar bistand og langsiktig beskyttelse. Flere av bo- og oppfølgingstiltakene vurderer at det er sammenheng mellom nedgangen i antall nye identifiserte ofre de siste årene og bistanden som tilbys. I årets rapport har vi redegjort for aktørenes innmeldte utfordringer særskilt for 2020 under de enkelte kapitlene.

Vi gjør oppmerksom på at [KOM tilstandsrapport 2019](#) ga en oppdatert status fra offentlige instanser og hjelpetiltak for særlige utfordringer knyttet til identifisering og antatte ofres tilgang til rettigheter, se rapportens punkt 2.4.

2.4 Utfordringer knyttet til covid-19 pandemien

KOM har i årets rapport valgt å særlig belyse utfordringene som aktørene på feltet har stått i som følge av covid-19 pandemien. Vi har herunder bedt instansene gi kortfattet informasjon om eventuelle endringer erfart i trender/ utviklingstrekk, risiko for menneskehandel og satsingsbehov som resultat av covid-19. Nærmere informasjon fra aktørene fremgår av de enkelte kapitlene, men vi har gjengitt hovedkategorier knyttet til *utfordringer* i punktene under:

- **Restriksjoner og endringer i tiltak – Avdekking, identifisering og oppfølging mer krevende**
 - Færre myndighetskontroller og mindre oppsøkende virksomhet på mulige utnyttingsarenaer ga begrensninger i å kunne avdekke menneskehandel.
 - Identifisering og oppfølging av antatte ofre for menneskehandel ble mer krevende grunnet smittevernstiltak, restriksjoner og nedstengning av ulike tilbud.
 - Ulike prosesser ved bistandstiltak, som assistert retur, helseoppfølging mv., har tatt lengre tid eller blitt utsatt.
- **Forflytning fra fysiske til digitale tilbud og informasjonstiltak – Utfordrende å nå målgruppen**
 - Begrenset tilgjengeliggjøring av informasjon om smittevernstiltak og -regler har gjort det krevende å nå ut til sårbare grupper. Utfordringer har særlig vært knyttet til språk, forståelse og manglende digital kompetanse.
 - Gjennomføring av møter, oppfølging og kvalifiseringstiltak har vært utfordrende på grunn av manglende tilgang til digitale hjelpemidler og manglende digital kompetanse hos målgruppene
 - Nye digitale kommunikasjonsmetoder har imidlertid tilrettelagt for å nå nye målgrupper
- **Begrensninger i bistandstilbud og tiltak fra myndighetene – Økt sårbarhet**
 - Det vises til at sårbare grupper har blitt enda mer sårbare enn tidligere.
 - Reduserte oppfølgings- og aktivitetstilbud har vært belastende for mange i målgruppen. Planlagt behandling og avtaler har blitt utsatt eller tatt lengre tid i som følge av covid-19. Mange er allerede i en svært usikker livssituasjon, og oppfølgingstiltak er bekymret for økt isolasjon og ensomhet og økte fysiske og psykiske helseutfordringer.
 - Manglende økonomiske tiltak overfor utenlandske personer som selger seksuelle tjenester har skapt krevende livssituasjoner for mange. Det er bekymring for at flere har tatt større risiko og er blitt mer utsatt for vold.

- Utlendingskontroller av hensyn til smittevern har gitt særlig utenlandske personer som selger seksuelle tjenester økt frykt for å bli uttransportert, og det er bekymring for manglende identifisering av utnyttelsessituasjoner.
- Innen utnytting til arbeid, ble særlig utenlandske arbeidstakere i irregulære arbeidsforhold og ansettelsesforhold hos useriøse aktører hardt rammet under epidemien. Mange som allerede var i en prekær situasjon mistet inntekt og ble enda mer sårbare for utnytting.

Internasjonalt er det under covid-19 epidemien særlig rapportert om økt online-aktivitet knyttet til søk på overgrepsmateriale og aktivitet i nettfora om muligheter for å komme i kontakt med barn som nå er mer sårbare grunnet isolasjon, mindre beskyttelse og økt eksponering for internett. Som følge av økonomisk nedgangstid, pekes det også mot en mulig økning i etterspørselen og omfanget av utnyttelse til arbeid og seksuelle formål, særlig internt i EU. For nærmere informasjon, se referanser til aktuelle internasjonale rapporter i punkt 2.6.

2.5 Aktuelle politiske tiltak og regelverksendringer

KOM gir nedenfor en oversikt over en rekke aktuelle politiske tiltak som **ble vedtatt i 2020–2021 per 1. juni** eller som er **under utredning** med relevans for menneskehandelsfeltet, som kan bidra til å bøte på enkelte av utfordringene på feltet. Nyeste tiltak står oppført først under de enkelte bolkene.

Samtykke til ratifikasjon av ILO-konvensjon

- I mai 2021 samtykket Stortinget til ratifikasjon av **ILO-konvensjon nr. 189** om anstendig arbeid for arbeidstakere i private hjem av 16. juni 2011, se [Prop. 163 S \(2020-2021\)](#). Konvensjonen skal sikre anstendige arbeidsforhold for alle arbeidstakere i private husholdninger, som yrkesmessig og ikke tilfeldig eller sporadisk utfører husholdningsarbeid. Konvensjonen gir en omfattende og detaljert regulering av de fleste sider av et arbeidsforhold som angår arbeidstakere i private hjem,

blant annet om grunnleggende menneskerettigheter, arbeidskontrakter, arbeidsmiljø, arbeidstid, arbeidsformidling og utleie, sosiale sikringsordninger, tilgang til rettssystemet, arbeidstilsyn mv. Konvensjonen vil kunne bidra til et regulert arbeidsliv med ordnede forhold for denne gruppen på verdensbasis, samt styrking av kvinners stilling i arbeidslivet og arbeidet mot menneskehandel og utnytting av barn. I Norge vil konvensjonen få konsekvenser for reguleringen av ansettelse hjemme hos private arbeidsgivere. Se også [høringssaken](#) til forslag til ny forskrift om arbeid i arbeidsgivers hjem og hushold og [Prop. 154 L \(2020–2021\)](#) av 9. april 2021 om endringer i arbeidsmiljøloven mv.

Lov- og forskriftsendringer

- Lovsak om **endringer i utlendingsloven** (lovfesting av omsorgsansvaret for enslige mindreårige som bor i asylmottak) ble ferdig behandlet av Stortinget i mai 2021 og lovendring trer kraft 1. juli 2021, se [Endringslov til utlendingsloven](#) og proposisjonen til Stortinget [Prop. 82 L \(2020-2021\)](#). Endringene innebærer at Utlendingsdirektoratets omsorgsansvar for enslige mindreårige som bor i asylmottak lovfestes. Bakgrunnen for forslaget var blant annet Stortingets behandling av representantforslag om styrket innsats mot at barn utnyttes i menneskehandel, Innst. 397 S (2016–2017).
- Lovsak om **endringer i straffeloven mv.** ble ferdig behandlet av Stortinget i desember 2020 og lovendringene trådte i kraft 1. januar 2021, se [Endringslov til straffeloven mv.](#) og proposisjonen til Stortinget [Prop. 66 L \(2019–2020\)](#). Lovendringer som gjelder menneskehandel:
 - Grov menneskehandel omfattes av avvergingsplikten
 - Vilkåret “arbeid eller tjenester” i straffeloven § 257 første ledd bokstav b endres tilbake til “tvangsarbeid eller tvangstjenester”
 - For øvrig kriminaliseres forsøk på kjøp av sex i straffeloven § 316 og det er innført nytt straffebud § 260 a om utleie av lokaler til ulovlig utnyttelse av noens arbeidskraft
- Lovsak om endringer i utlendingsloven om **varig**

- karantene for vertsfamilier** som utnytter au pairen ble ferdig behandlet av Stortinget i mai 2020, og bestemmelsen om varig karantene trådte i kraft 1. juli 2020, se [Endringslov til utlendingsloven](#) og proposisjonen til Stortinget [Prop. 49 L \(2019–2020\)](#). Endringen gjelder både når vertsfamilien har brutt vilkårene for au pair-tillatelse og når en person i vertsfamilien har begått straffbare forhold mot au pairen. Tidligere kunne det bare ilegges midlertidig utestengelse for slike forhold, med en maksimal varighet på henholdsvis fem og ti år. Det er også innført andre lovendringer for å styrke au paires rettsstilling, for eksempel at utestengelse også kan ilegges for mindre alvorlige forhold, og at utestengelse kan ilegges på et tidligere tidspunkt enn etter gjeldende rett. Forslaget om varig utestengelse var en oppfølging av anmodningsvedtak fra Stortinget.
- Lovsak om endringer i utlendingsloven om **DNA-testing i familieinnvandringsaker** ble ferdig behandlet av Stortinget i mai 2020, og bestemmelse om pålegg om DNA-testing trådte i kraft 1. juli 2020, se [Endringslov til utlendingsloven](#) og proposisjonen til Stortinget [Prop. 49 L \(2019–2020\)](#). Endringen innebærer at søkere og referansepersoner i familieinnvandringsaker kan pålegges å avlegge DNA-test for å kunne fastslå familierelasjonen. Tidligere kunne myndighetene kun anmode utlendingen om å avlegge en slik prøve til DNA-analyse. Justis- og beredskapsdepartementet viser i proposisjonen til at endringen blant annet vil “kunne bidra til å forebygge menneskehandel og andre former for utnyttelse. Pålegg om DNA-test vil eksempelvis være et viktig middel for å sikre at mindreårige ikke blir utnyttet ved at de sendes til Norge for at personer som uriktig hevder å være deres foreldre, senere skal få opphold her.”
 - Lovsak om **innreiserestriksjoner** av hensyn til folkehelsen ble ferdig behandlet av Stortinget i juni 2020 og [Midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen](#) trådte i kraft 1. juli 2020, se proposisjonen til Stortinget [Prop. 124 L \(2019–2020\)](#). Innreiserestriksjoner har tidligere vært regulert i bortvisningsforskriften med grunnlag i smittevernloven. Endringen innebar et nytt hjemmelsgrunnlag for reguleringene gjennom en midlertidig særlov som er særskilt innrettet mot å beskytte folkehelsen mot utbruddet av covid-19. Det har i ettertid blitt vedtatt flere endringer til loven, se blant annet Prop. 61 L (2020–2021) [her](#). Se også forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen [her](#) og rundskriv G-11/2020 [her](#).
 - **Forskrift om tilskudd til tiltak mot menneskehandel og prostitusjon**, [FOR-2020-12-10-2675](#), trådte i kraft 1. januar 2021. Forskriftens bestemmelse i § 6 om søknadsfrist 1. desember trer i kraft fra og med 1. januar 2021. Resten av forskriften trådte i kraft straks. For nærmere informasjon om tilskuddsordningen, se departementets [nettsider](#).
 - JD har vedtatt forskriftendring om adgangen til å gi **oppholdstillatelse** til ofre for menneskehandel som har avgitt forklaring for retten eller politiet. [Forskrift om endringer i utlendingsforskriften](#) (oppholdstillatelse til ofre for menneskehandel som avgir forklaring i straffesak) og instruks [GI-11/2020 Instruks om oppholdstillatelse til vitner i sak om menneskehandel mv.](#) trådte i kraft 5. juni 2020. Se også [høringssaken](#).
 - JD har vedtatt en forskriftsendring som gjør det enklere for au pairer å **bytte vertsfamilie**. Endringen innebærer at au pairer kan flytte inn og utføre oppgaver hos ny vertsfamilie så snart de har registrert søknaden på nett og bestilt time hos politiet, og slipper dermed å vente til de har vært hos politiet. Tiltaket skal bedre rettssikkerheten for au pairer som ønsker å bytte vertsfamilie og som kan være i en sårbar situasjon. Endringen trådte i kraft 1. januar 2020, se ikrafttredelsesrundskriv [G-04/2019](#).
 - Rrepresentantforslag om unntak fra folketrygdloven § 4-10 om forlenget ventetid på **dagpenger for ofre for menneskehandel og arbeidslivskriminalitet** ble ferdig behandlet i Stortinget i april 2020. Representantforslaget ble enstemmig vedtatt, se [her](#). Komiteen så ikke behov for endringer i folketrygdlovens bestemmelser eller i forskrift, men ba regjeringen på annen måte tydeliggjøre at ofre for menneskehandel og arbeidslivskriminalitet er unntatt fra ventetidsbestemmelsene. Unntaket er nå presisert i NAVs Rundskriv til Folketrygdloven kap 4:

Dagpenger under arbeidsløshet (R04-00), se [§ 4-10](#) om forlenget ventetid.

Proposisjoner til behandling

- I proposisjon til Stortinget av 9. april 2021 la Barne- og familiedepartementet frem forslag til ny åpenhetslov, se [Prop. 150 L \(2020–2021\) Lov om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold \(åpenhetsloven\)](#). Loven skal fremme virksomheters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, og sikre allmennheten tilgang til informasjon om hvordan virksomheter håndterer negative konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Lovproposisjonen følger opp Etikkinformasjonsutvalgets [rapport](#) “Åpenhet om leverandørkjeder”. Departementet viser til at lovforslaget, sammen med andre tiltak, vil bidra til Norges arbeid med å møte FNs bærekraftsmål nr. 8 om anstendig arbeid og økonomisk vekst, og mål nr. 12 om ansvarlig forbruk og produksjon. Myndigheter, næringsliv og organisasjoner har gjennom disse målene forpliktet seg til å avskaffe tvangsarbeid, få slutt på moderne slaveri, sikre at de verste formene for barnearbeid forbyes og avskaffes, og fremme trygt og sikkert arbeidsmiljø for alle arbeidstakere.
- I proposisjon til Stortinget av 9. april 2021 la Barne- og familiedepartementet frem forslag til **ny barnevernslov**, se [Prop. 133 L \(2020–2021\) Lov om barnevern \(barnevernsloven\) og lov om endringer i barnevernloven](#). Ny barnevernslov skal bidra til bedre barnevernsfaglig arbeid, styrke barns og foreldres rettssikkerhet og bidra til økt vekt på forebygging og tidlig innsats. Forslaget tar utgangspunkt i NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*, og bygger videre på vedtatte lovendringer som er en oppfølging av Barnevernslovutvalgets forslag. Forslag berører blant annet plassering av mindreårige i **institusjon** når det er fare for utnyttning i menneskehandel.
- I proposisjon til Stortinget av 9. april 2021 la Arbeids- og sosialdepartementet frem forslag til tiltak for å forhindre **arbeidslivskriminalitet**, se [Prop. 153 L \(2020–2021\)](#)

Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet). Departementet foreslår endringer i straffeloven, arbeidsmiljøloven, lov om obligatorisk tjenstepensjon og allmenngjøringsloven, som særlig skal bidra til forsterket strafferettslig og administrativ oppfølging av arbeidslivskriminalitet. Det foreslås blant annet en ny bestemmelse i straffeloven for **lønnstyveri**, med en øvre strafferamme på 6 års fengsel. Se også [pressemelding](#) om forslagene.

- I proposisjon til Stortinget av 9. april la Kommunal- og moderniseringsdepartementet frem forslag om **endringer i ekomloven**, se [Prop. 167 L \(2020–2021\) Endringer i ekomloven \(lagring av IP-adresser mv.\)](#). Forslaget til endringer i loven pålegger ekomtilbyderne å lagre IP-adresser mv. i 12 måneder, slik at politiet kan få tilgang til disse ved etterforskning av kriminalitet med en strafferamme på 3 år eller mer, eller som rammes av nærmere angitte straffebud. Departementet viser til at plikten til å lagre IP-adresser blant annet vil kunne bidra til å oppklare nettkriminalitet. Det vil også være et viktig virkemiddel for å oppnå FNs bærekraftsmål 16.2 om å stanse overgrep, utnyttning, menneskehandel og alle former for vold og tortur mot barn.
- I proposisjon til Stortinget av 9. april la Justis- og beredskapsdepartementet frem forslag til **endringer i forvaltningsloven**, se [Prop. 166 L \(2020–2021\) Endringer i forvaltningsloven m.m. \(utvidet adgang til informasjonsdeling\)](#). Forslaget skal legge til rette for større grad av informasjonsdeling mellom forvaltningsorganer der det foreligger et behov for å kunne dele taushetsbelagte opplysninger, blant annet i forbindelse med bekjempelse av arbeidslivskriminalitet. Forslaget innebærer en delvis oppfølging av Forvaltningslovutvalgets forslag til ny forvaltningslov NOU 2019: 5
- I proposisjon til Stortinget av 9. april, la Kunnskapsdepartementet frem forslag til **ny tolkelov**, se [Prop. 156 L \(2020–2021\) Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. \(tolkeloven\)](#). Proposisjonen inneholder forslag til krav til offentlig organers bruk av tolk og krav til tolker. Hovedmålet med lovforslaget er å

tydeliggjøre offentlige organers ansvar for å bruke tolk og å bidra til en kvalitetsreform på tolkefeltet. Loven skal bidra til å sikre rettssikkerhet og forsvarlig hjelp og tjeneste for personer som ikke kan kommunisere forsvarlig med offentlige organer uten tolk.

Utredninger og høringer under behandling

- Regjeringen har besluttet å sette i gang et **utredningsarbeid** med sikte på å utvide retten til **helsehjelp** for ofre utsatt for menneskehandel. Informasjon om tiltaket ble gitt av helse- og omsorgsministeren i svar på Interpellasjon nr. 33 (2020-2021) i Stortinget. Utredningen vil også omfatte spørsmålet om betaling for helsehjelpen. Det skal også utredes om det er hensiktsmessig å etablere en nasjonal funksjon som kan gi ofre utsatt for menneskehandel råd og helsehjelp, samt gi helse- og omsorgstjenestene praktiske råd og veiledning om helsemessig oppfølging. Helse- og omsorgsdepartementet vil ha ansvar for utredningsarbeidet i dialog med øvrige departementer. Se [her](#) for mer informasjon om interpellasjonen og debatt i Stortinget i mars 2021.
- JD sendte i mars 2021 på [høring](#) forslag til endringer i utlendingsloven og ny forskrift (**stønad til beboere i asylmottak**). Beboere i asylmottak får tilbud om ytelser til livsopphold som en del av innkvarteringsstilbudet. Det gjelder også beboere som, etter avtale med innkvarteringsstedet, midlertidig oppholder seg på sykehus, godkjent opptreningsinstitusjon, krisesenter eller i fengsel. I dag er stønadsordningen og de satsene departementet har fastsatt nærmere beskrevet i Utlendingsdirektoratets egne retningslinjer om stønadsordningen (pengereglementet). Departementet foreslår at de nærmere bestemmelsene om stønadsordningen gis i ny forskrift. Departementets forslag til ny forskrift om stønadsordningen omtales nærmere i høringsbrevet.
- JD sendte i februar 2021 på [høring](#) utkast til **tverrfaglig veileder** om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett i forvaltningen.
- Barne- og familiedepartementet sendte i januar 2021 på [høring](#) **Barnelovutvalgets utredning** NOU 2020: 14 *Ny barnelov*. En gjennomgående problemstilling i utredningen er lovens forhold til menneskerettighetene.
- JD sendte i november 2020 på [høring](#) Straffelovrådets utredning om **inndragning** av utbytte fra gjeng-kriminalitet (NOU 2020: 10). Rådet har særlig sett på om det er behov for lovendringer som gjør inndragning til et mer effektivt virkemiddel for å bekjempe denne typen kriminalitet.
- JD sendte i oktober 2020 på [høring](#) forslag til endringer i utlendingsforskriften om vedtaksmyndighet i saker om **bortvisning** etter EØS-regelverket. Forslaget innebærer at politiets beslutningsmyndighet for bortvisning av EØS-borgere blir tilsvarende den som gjelder for tredjelandsborgere. Dette innebærer at noen flere saker vil bli behandlet av UDI i første instans, og UNE som klageinstans. Politiet vil fortsatt ha det saksforberedende ansvaret for sakene.
- JD sendte i september 2020 på [høring](#) forslag til **ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte**.
- JD sendte i august 2020 på [høring](#) forslag til **endringer i straffeprosessloven og straffeloven** (etterforsknings- og påtaleplikt i store straffesaker, nytt straffebud om serieovergrep mv.). Bakgrunnen for forslagene er et brev fra riksadvokaten med innspill til enkelte lovendringer for å presisere etterforsknings- og påtalepliktens grenser i omfattende straffesaker. Videre skisseres et mulig nytt straffebud om serieovergrep. Hovedformålet med endringene er å legge til rette for en hensiktsmessig utnyttelse av politiet og påtalemyndighetens ressurser.
- JD sendte i juni 2020 på [høring](#) **Rettshjelpsutvalgets rapport**, NOU 2020:5 *Likhet for loven – Lov om støtte til rettshjelp*. Utvalget foreslår en ny lov om støtte til rettshjelp istedenfor dagens ordning med fri rettshjelp. Under kapittel 24 foreslår utvalget foreslår å oppheve retten til rettshjelp i saker om voldsoffererstatning og rettshjelp for bistand til å vurdere forhold av betydning for anmeldelse. Utvalget mener ulike eksisterende tilbud (krisesentre, overgrepsmottak, politiets støttesenter

for kriminalitetsutsatte mv.) heller bør videreutvikles for å gi fornærmede i alvorlige straffesaker helhetlig bistand og støtte. Dette berører blant annet ofre for menneskehandel, men utvalget har ikke drøftet menneskehandelsfeltet særskilt.

- Nærings- og fiskeridepartementet har hatt på [høring](#) utredningen “**Framtidens fiskerikontroll**”, NOU 2019:21. Utvalget ble oppnevnt for å gi råd om innretningen av den nasjonale kontrollen med fiskerinæringen og foreslår at det utvikles et automatisert dokumentasjonssystem for norsk fiskerinæring. Videre foreslås en rekke tiltak og regelverksendringer for å redusere handlingsrommet for regelbrudd og effektivisere myndighetenes tilsyns- og kontrollarbeid. Utvalget peker på utfordringer knyttet til sosial bærekraft, arbeidslivskriminalitet og menneskehandel, og viser til at det i fremtiden trolig vil komme strengere dokumentasjonskrav om produkter som omsettes. Høringsfrist var i mars 2020. Se [her](#) for departementets oppfølging av arbeidet med framtidens fiskerikontroll.

2.6 Forskning, rapporter og kunnskapsoppsummeringer

KOM gir nedenfor en oversikt over en rekke aktuelle kunnskapsgrunnlag som bør vurderes i det videre arbeidet med å styrke innsatsen mot menneskehandel:

Nasjonalt⁶

- **Doktoravhandlingen** “Facing Complexity – Police officers’ reasoning and response to human trafficking” av sosiolog Heidi Fischer Bjellands, [ISSN 1564-3991](#), Universitetet i Oslo, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, 2019. Avhandlingen analyserer praksiser rundt identifisering av menneskehandelssaker, tverretattlig samarbeid, og polititjenestepersoners egne forståelser av hva det vil si å lykkes i arbeidet mot menneskehandel.
- **Doktoravhandlingen** “Illuminating and blinding. The searchlight effect of human trafficking policies on anti-trafficking practice.” av sosiolog Anette Brunovskis ved Universitetet i Oslo, [ISSN 1564-3991](#), Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, 2019. Avhandlingen undersøker rammeverket for bistand til ofre for menneskehandel, gjennom erfaringene til ofrene selv, sosialarbeidere og politi og analyserer særlig den sterke koblingen mellom ofrenes rettigheter og straffeforfølgning.
- **Rapporten** “Menneskehandel i norsk arbeidsliv” av Fafo-forskerne Anette Brunovskis og Anne Mette Ødegård, [Fafo-rapport 2019:35](#). Rapporten undersøker utfordringer på tre viktige innsatsområder: avdekking av menneskehandel, hjelp og bistand til ofrene, og etterforskning og straffeforfølgelse. I tillegg gjennomgås begreper på feltet. Prosjektet er utført på oppdrag av Oslo Kommune og finansiert av KS v/ Program for storbyforskning.
 - Basert på rapporten har forskerne publisert [kronikken](#) “Ofrene rett foran oss” og [kronikken](#) “Menneskehandel er den groveste formen for arbeidslivskriminalitet” som drøfter forholdet mellom begrepene sosial dumping, arbeidslivskriminalitet og menneskehandel. De har også publisert tre artikler på kunnskapsportalen [arbeidslivet.no](#), drevet av forskningsstiftelsen Fafo: “Når arbeidslivet blir virkelig ille” om lovverket og overordnet kunnskap, “Her er risikoen størst for grov utnyttning i arbeidslivet” om risikofaktorer, utbredelse og risikobrancher, og “Menneskehandel i det norske arbeidslivet – fire eksempler fra rettsalen” om behandling av lovbrudd i det norske rettssystemet.
 - Forskerne har i 2021 utgitt Fafo-notat [2021:11](#) “Menneskehandel i arbeidslivet: Oppdatert sammen-dragsrapport”. Sammen-dragsrapporten er finansiert av Østersjørådet.
 - Det er også skrevet en oppsummering av rapporten på engelsk [English summary of Fafo-notat 2021:11](#) “Labour trafficking in Norway. Updated report”.
- **Rapporten** “Menn utsatt for tvangsarbeid i Norge: en rapport om deres erfaringer og juridiske situasjon” av forskerne Carola Lingaas, Bergit Haugland og Erik Skjeggstad, VID vitenskapelige høyskole, [VID](#)

⁶ Vi har inkludert forskning fra året 2019, da flere viktige arbeider ble publisert det året som fremdeles er sentrale fagreferanser på feltet.

[Rapport; 2020/1](#). Temaet for rapporten er menn som utsettes for tvangsarbeid, deres erfaringer og juridiske situasjon. Studien handler om beboerne på Safe House Filemon sine erfaringer med tvangsarbeid, og deres vei ut av utnyttelsen. Safe House Filemon er Frelsesarmeens botilbud for menn som er antatte ofre for menneskehandel. Tiltaket igangsatte forskningsoppdraget ut fra behov for mer beskrevet kunnskap om fenomenet de arbeider med.

- **Artikkelen** “Rumensk tiggemigrasjon i et menneskehandelsperspektiv”, fra Fafo av forskerne Jon Horgen Friberg og Guri Tyldum, [Tidsskrift for samfunnsforskning 01/2019 \(Volum 60\)](#). I artikkelen beskriver forskerne situasjonen til rumenske tiggemigranter i Norge, og diskuterer potensialet for maktmisbruk og utnyttning av tiggere. Studien baserer seg på et omfattende kvalitativt og kvantitativt datamateriale fra Norge og Romania.
- RVTS Øst og Sør har utviklet en **nettportal** om menneskehandel som er spesielt rettet mot helse- og sosialarbeidere: menneskertilsalgs.no. Her finnes blant annet informasjon om fenomenforståelse, avdekking, rettigheter, helse og oppfølging.
- Flere instanser og tiltak publiserer årlige **årsrapporter eller temarapporter**, blant annet Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES), Arbeidstilsynet, A-krimsentrene. ROSA, Nadheim, Pro Sentret, Lightup Norge og Fair Play Bygg Oslo og omegn.

Internasjonalt⁷

- Europarådets ekspertgruppe **GRETA** (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) har publisert
 - [Rapporten](#) “10th General report on GRETA’s activities”. I tillegg til en beskrivelse av GRETA’s aktiviteter, settes fokus på hvordan covid-19 har påvirket

menneskehandelsfeltet og på identifisering av ofre for menneskehandel blant asylsøkere.

- I [rapporten](#) “9th General report on GRETA’s activities” setter GRETA fokus på identifisering av barn som er ofre for menneskehandel og beskyttelse av mindreårige ofre, som GRETA fremhever er særlige utfordringer ved statenes implementering av konvensjonsforpliktelsene.
- [Rapporten](#) “Guidance note on the entitlement of victims of trafficking, and persons at risk of being trafficked, to international protection”.
- [Håndboken](#) “Compendium of good practices in addressing trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation”. Håndboken er basert på GRETA’s evalueringer av konvensjonsstatene. Formålet er fremme effektive tiltak for å forebygge og bekjempe utnyttning til arbeid, og håndboken skal gi et grunnlag for å utvikle en veileder fra GRETA som ledd i oppfølgingen av generalsekretærens “Roadmap on strengthening action against trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation” av november 2019.
- **OSCE** (Organization for Security and Co-operation in Europe) har publisert
 - [Den digitale databasen](#) “Compendium Database”, basert på “Compendium of Relevant Reference Materials and Resources on Ethical Sourcing and Prevention of Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation in Supply Chains”.
 - [Rapporten](#) “Establishing National Focal Points to Protect Child Victims of Trafficking in Human Beings”. Rapporten beskriver roller og ansvar for nasjonale kontaktpunkter for mindreårige ofre for menneskehandel iht. MC Decision 6/18 on Strengthening Efforts to Prevent and Combat Child Trafficking, including of Unaccompanied Minors.
 - [Rapporten](#) “OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the Covid-19 Pandemic”. Rapporten er utarbeidet i samarbeid med Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR).
 - [Rapporten](#) “Addressing Emerging Human Trafficking Trends and Consequences of the COVID-19 Pandemic”.

⁷ Oversikten gir kunnskap om rapporter mv. publisert i 2020 og 2021 pr. april.

- Rapporten er utarbeidet i samarbeid med ODIHR and UN Women, og er basert på empiriske data fra en global spørreundersøkelse og gir politiske anbefalinger.
- [Rapporten](#) “Leveraging innovation to fight trafficking in human beings: a comprehensive analysis of technology tools”.
- **UNODC** (United Nations Office on Drugs and Crime) har publisert
 - [Rapporten](#) “Global Report on Trafficking in Persons”. Rapporten fokuserer på tvangsarbeid, menneskehandel av barn, Covid-19 og rollen internett og teknologi spiller i menneskehandel.
 - [To verktøy](#) for å støtte konvensjonsstatene i å utvikle regelverk mot menneskehandel: “The Model Legislative Provisions” og “The Legislative Guide”.
 - [Rapporten](#) “Interlinkages between Trafficking in Persons and Marriage”. Rapporten er utarbeidet i samarbeid med HEUNI (The European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations) i Finland.
 - **FNs spesialrapportør** (UN Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children) har publisert
 - [Årlig rapport](#) til FNs 75. generalforsamling “20 Years After: Implementing and Going Beyond the Palermo Protocol towards a human rights centred approach”.
 - [Rapporten](#) “COVID-19 Position paper: The impact and consequences of the COVID 19 pandemic on trafficked and exploited persons”.
 - **ICAT** (The Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons) har publisert [rapporten](#) “20th Anniversary of the Trafficking in Persons Protocol. An analytical review”. Rapporten gir oversikt over den globale situasjonen og utfordringer på menneskehandelsfeltet.
 - **UNICEF** har publisert [rapporten](#) “The Sale and Sexual Exploitation of Children: Digital Technology”.
 - **CBSS** (The Council of the Baltic Sea States) Task Force against Trafficking in Human Beings har publisert
 - [Rapporten](#) “Human Trafficking – Baltic Sea Region Round-up Report 2020”. Rapporten gir en oversikt over utvikling og trender på menneskehandelsfeltet i Østersjøregionen og medlemsstatenes innsats på feltet i perioden 2016–2019. Rapporten er den tredje av sitt slag og gir en oppfølging fra rapporten for perioden 2013–2016.
 - CBSS har også publisert flere rapporter som del av prosjektet “Competence building, Assistance provision and Prosecution of labour exploitation cases in the Baltic Sea Region” (CAPE):
 - [Rapporten](#) “Människohandel och människoexploatering på den svenska arbetsmarknaden”, skrevet Märta Johansson ved Örebro universitet. Rapporten gjennomgår straffesaker om tvangsarbeid og arbeidsutnyttning i Sverige i perioden 2004–2020.
 - [Rapporten](#) “The Relationship Between Recruitment Practices and Trafficking in Human Beings for Forced Labour, Exploitation for Forced Labour, and Other Exploitative Labour Situations of Lithuanians Abroad”.
 - [Rapporten](#) “New discussions on the complicated relationship between Poland and forced labour”.
 - **US State Department** har publisert den årlige [rapporten](#) Trafficking in Person (TIP)-rapport 2020.
 - **Interpol** har publisert [rapporten](#) “COVID19 - Child Sexual Exploitation and Abuse threats and trends.
 - **Europol** har publisert
 - [Rapporten](#) “European Union serious and organised crime threat assessment” (EU SOCTA 2021). Rapporten utgis hvert fjerde år. Menneskehandel er blant kriminalitetsområdene som beskrives blant “key crime threats to the EU”.
 - [Rapporten](#) “The challenges of countering human trafficking in the digital era”. Rapporten ble lansert i anledning EU Anti-Trafficking Day 18. oktober 2020
 - [Rapporten](#) “Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA) 2020”. Rapporten er Europols årlige rapport om trusler knyttet til nettkriminalitet. Seksuelle overgrep mot barn på nett er et av temaområdene i rapporten.

- [Veilederen](#) “A safety guide for the ‘new normal’ after COVID-19”. Veilederen er oversatt til flere språk, blant annet norsk.
 - [Rapporten](#) “Pandemic profiteering: how criminals exploit the COVID-19 crisis”. Rapporten analyserer utviklingen innen fire kriminalitetsområder, blant annet cybercrime. Det rapporteres blant annet om økt online-aktivitet knyttet til søk på overgrepsmateriale og aktivitet i nettfora om muligheter for å komme i kontakt med barn som nå er mer sårbare grunnet isolasjon, mindre beskyttelse og økt eksponering for internett.
 - [Rapporten](#) “Beyond the pandemic – how COVID-19 will shape the serious and organised crime landscape in the EU”. I rapporten belyser Europol mulige virkninger på lang sikt av pandemien. Som følge av økonomisk nedgangstid, peker Europol mot en mulig økning i etterspørselen og omfanget av utnyttelse til arbeid og seksuelle formål, særlig internt i EU.
 - [Rapporten](#) “Pandemic profiteering: how criminals exploit the COVID-19 crisis”. I rapporten belyses blant annet cybercrime, herunder økt online-aktivitet knyttet til søk på overgrepsmateriale og aktivitet i nettfora om muligheter for å komme i kontakt med barn som ble mer sårbare grunnet isolasjon, mindre beskyttelse og økt eksponering for internett.
 - [Rapporten](#) “Exploiting isolation: sexual predators increasingly targeting children during COVID pandemic”, se her. Rapporten belyser nærmere økt deling av overgrepsmateriale og den alvorlige trusselen dette utgjør mot barns sikkerhet.
- **Europakommisjonen** har publisert
 - [Rapporten](#) “Third report on the progress made in the fight against trafficking in human beings”. Rapporten utgis iht. artikkel 20 EU direktivet om forebygging og bekjempelse av menneskehandel (2011/36/EU).
 - Kommisjonen har sammen med rapporten utgitt en detaljert [bakgrunnsrapport](#) “Staff Working Document 2020”, et [faktaark](#) om rapportens funn, og en [omfangsstudie](#) “Study on Data collection on trafficking in human beings in the EU”.
 - [Rapporten](#) “Study on the economic, social and human cost of human trafficking
 - [Rapporten](#) “Study on reviewing the functioning of Member States’ National and Transnational Referral Mechanisms”.
 - Det europeiske grense- og kystvaktbyrået **Frontex** har publisert
 - [Årsrapporten](#) “Frontex 2020 in brief”. Menneskehandel er blant temaene som omhandles i rapporten.
 - [Rapporten](#) “Risk Analysis for 2020”. Rapporten belyser migrasjonssituasjonen i EU og ulike utfordringer i grenseforvaltningen. I samarbeid med det europeiske asylstøttekontoret (EASO) og Europol, belyser Frontex også asylsituasjonen i EU.
 - Forskningsinstituttet **HEUNI** (The European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations) har som del av et EU-finansiert prosjekt “FLOW. Flows of illicit funds and victims of human trafficking: uncovering the complexities (2018–2020)” lansert flere veiledere for å forebygge utnyttelse i arbeidslivet og menneskehandel. Verktøyene er tilpasset for Finland, Bulgaria, Estland og Latvia, men er også ment å kunne brukes i andre land. Alle verktøyene er presentert under [prosjektets nettside](#):
 - Veilederen “Shady business. Uncovering the business model of labour exploitation” er utarbeidet for blant annet politi, arbeidstilsyn og andre kontrolltater.
 - Veilederen “Uncovering labour trafficking – Investigation tool for law enforcement and checklist for labour inspectors”. HEUNI har også lansert en oppsummering av denne veilederen “How to uncover labour trafficking and exploitation? The route to a successful investigation” og en kort film om veilederen på YouTube.
 - To veiledere til næringslivet om utnyttelse i arbeidslivet og menneskehandel: Veilederen “Navigating through your supply chain. Toolkit for prevention of labour exploitation and trafficking” og veilederen “The Normative Framework Guide - Responsibility of Businesses Concerning Human Rights, Labour Exploitation and Human Trafficking”.
 - **Nordisk forskningsprosjekt om arbeidsutnyttning: Prosjektet** “Law in action - Policy and legal responses

to the exploitation of migrant workers in the Nordic countries” er finansiert av The Nordic Research Council for Criminology. Prosjektet gjennomføres av forskere fra Danmark, Finland, Norge og Sverige. Prosjektperioden er 1.8.2020–31.12.2021. Se blant annet [artikkel](#) av Jahnsen og Rykkja: ”Coordinating Against Work-Related Crime in Norway” og [publikasjon](#) av Marlene Spanger og Sophia Dörffer Hvalkof: ”Migranternes mobilitet: Mellom kriminalisering, menneskehandel og utnyttelse på det danske arbeidsmarked”.

og tiltak for å bekjempe slik kriminalitet. **Independent Anti-Slavery Commissioner** har publisert sin [årlige rapport](#) ”Annual report 2019 to 2020”. For informasjon om funksjonen, se [nettsiden](#) til Office of the Independent Anti-Slavery Commissioner.

- Den svenske **Polismyndigheten**, Nationella operativa avdelningen, har publisert [statusrapporten](#) ”Människohandel för sexuella och andra ändamål. Lägesrapport 21. Polismyndigheten rapport för 2019”. Rapporten er skrevet av Kajsa Wahlberg, ansvarig for Polismyndighetens oppdrag som Sveriges nationale rapportør i spørsmål som gjelder menneskehandel.
- Danmarks **Center mod Menneskehandel** (CMM) har publisert
 - Årsrapporter om menneskehandel i Danmark, se [her](#) for rapporten for 2020 og [her](#) for rapporten for 2019. Rapportene gir informasjon om statistikk, tendenser og innsatser på feltet, og skal inspirere til drøftelser av innsatser og utfordringer på menneskehandelsfeltet i Danmark.
 - Verktøyet ”Beredskapsplan i tilfælde af sundhedskriser”, se [her](#) under oversikt over verktøy fra CMM. Beredskapsplanen skal blant annet sikre at antatte ofre for menneskehandel får tilgang til informasjon om smittespredning, tilbud om tester og eventuelle restriksjoner.
 - [E-læringen](#) ”Kan det være menneskehandel?”. CMM har samarbeidet med Røde Kors om verktøyet. Målgrupper er fagpersoner som jobber med barn og unge som kan være utsatt for menneskehandel, og kan også være relevant i en norsk kontekst. Kurset består af 6 moduler og tar ca. 45 minutter å gjennomføre. Det er nødvendig å opprette en bruker for å kunne logge på.
- **UK Home Office, Modern Slavery Unit**, har publisert sin [årlige rapport](#) ”2020 UK annual report on modern slavery” om omfang av moderne slaveri i Storbritannia

3 Oppholdstillatelse

3.1 Utlendingsforvaltningens rolle i saker om menneskehandel

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

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

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

I 2020 har UDI registrert 49 vedtak i utlendingssaker som gjelder antatte ofre for menneskehandel, mot 83 vedtak i 2019 og 71 vedtak i 2018:

- 28 vedtak om refleksjonsperiode eller begrenset oppholdstillatelse, som gjelder 27 personer
- 7 vedtak om beskyttelse (asyl)
- 13 vedtak om assistert retur gjennom sårbarhetsprogrammet til IOM
- 1 vedtak etter mishandlingsbestemmelsen i utlendingsloven § 53 1 b



Utlendingsnemnda (UNE) behandler klager på UDIs vedtak. I 2020 har UNE registrert 10 vedtak eller avgjørelser i saker der menneskehandel var et tema:

- 5 vedtak om refleksjonsperiode eller begrenset oppholdstillatelse
- 5 avgjørelser i saker om beskyttelse (asyl)

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

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

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

3.2 Refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel

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

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

■ **Begrenset oppholdstillatelse** er en tillatelse som kan gis for inntil 12 måneder med mulighet for fornyelse. Formålet med tillatelsen er å tilrettelegge for at straffeforfølgning av bakpersoner kan finne sted. 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 utlendingens tilstedeværelse i Norge som nødvendig for å gjennomføre etterforskningen eller straffesaken.

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

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

I 2020 fattet **UDI 28 vedtak i medhold av utf. § 8-3 første og annet ledd**.⁸ Vedtakene gjaldt totalt 27 personer. Til sammenlikning fattet UDI 27 vedtak etter disse hjemlene i 2019, og 41 vedtak i 2018. UDI bemerker at arbeidet med saker etter utf. § 8-3 ikke har blitt vesentlig påvirket av covid-19. I noen tilfeller har reduserte åpningstider ført til justerte oppmøtetider for registrering av sak hos

⁸ Beregningen av antall vedtak (siste vedtak i saken) er basert på registreringer i DUF (Datasytem for utlendings- og flyktningsaker). Søknader som ble fremmet i 2020, men som ikke var avgjort ved årsskiftet er ikke regnet med.

politidistriktene, eller registrering av sak er blitt foretatt digitalt der personen har dokumentert identitet. Det har ikke vært endringer hva gjelder saksbehandlingstid.

24 av vedtakene gjaldt **refleksjonsperiode etter utf. § 8-3 første ledd**:

- 16 av sakene ble innvilget
- 8 av sakene ble avslått

Bakgrunnen for avslagene:⁹

- 6 av sakene ble avslått fordi UDI mente det ikke forelå holdepunkter for at søkerne hadde vært utsatt for menneskehandel.
- 1 sak ble avslått fordi vilkåret om å være i Norge ikke var oppfylt.
- 1 sak ble avslått da søknaden falt utenfor formålet med refleksjonstillatelsen, og vedkommende søkte i stedet om oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b (mishandlingsbestemmelsen).

4 av vedtakene gjaldt **begrenset oppholdstillatelse etter utf. § 8-3 annet ledd**:

- Totalt ble 3 av sakene innvilget, 2 var førstegangsvedtak og 1 var en fornyelse.
- 1 av sakene ble avslått, og dette var et førstegangsvedtak. Bakgrunnen for avslaget var at politiet ikke etterforsket saken eller hadde innledet strafforfølgning mot bakpersoner.

Antallet innvilgelser etter utf. § 8-3 annet ledd gir en indikasjon på omfang av menneskehandelsaker der politiet har startet etterforskning, da dette er et vilkår for å få slik oppholdstillatelse. UDI innvilget kun 3 saker etter denne hjemmelen i 2020, noe som er det laveste antallet siden 2010. Til sammenlikning fattet UDI 17 vedtak etter denne hjemmelen i 2019 og 21 vedtak i 2018.

⁹ Se også utf. § 8-3 og UDIs retningslinje 2013-014 punkt 4.

I tillegg til de 28 vedtakene som gjelder voksne, ble det søkt om tillatelse for 2 medfølgende barn etter utf. § 8-3 fjerde ledd, der forelderen hadde søkt om enten refleksjonsperiode eller begrenset oppholdstillatelse. Barna ble innvilget oppholdstillatelse fordi også forelderen fikk innvilget tillatelse.

Nærmere informasjon om **søkergruppen**:

Blant de som søkte om refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse i 2020, var

- 17 kvinner og 11 menn, og alle var voksne
- 17 fra europeiske land, 5 fra asiatiske land, 5 fra afrikanske land og 1 fra et søramerikansk land
- I 14 av vedtakene anførte søkerne utnyttning til arbeid eller tjenester, 10 anførte prostitusjon eller annen seksuell utnyttning, mens 4 anførte begge former for utnyttning.

UNE behandler klager over avslag gitt av UDI. I 2020 fattet UNE vedtak i 5 klagesaker etter utf. § 8-3:¹⁰

- 3 av vedtakene gjaldt refleksjonsperiode etter utf. § 8-3 første ledd, og 2 av sakene gjaldt begrenset oppholdstillatelse etter utf. § 8-3 annet ledd:
 - Klagerne var fra europeiske og asiatiske land
 - 2 av klagerne var kvinner og 3 var menn.
 - 4 av sakene gjaldt anført utnyttning til arbeid, og 1 av sakene gjaldt anført utnyttning til prostitusjon eller andre seksuelle ytelser
 - Alle sakene ble avgjort av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Vurderingene bød altså ikke på vesentlige tvilsspørsmål. UDIs avslag ble omgjort i én sak, der politiet omgjorde henleggelse av straffesak og hadde behov for klagerens tilstedeværelse i Norge under etterforskningen. De øvrige avslagene ble opprettholdt, på ulike grunntlag: konkludert med at det ikke forelå menneskehandel, hadde søkt om

beskyttelse eller oppholdt seg ikke i Norge (utenfor personkretsen som kan gis refleksjonsperiode), politiet trengte ikke klagerens tilstedeværelse i Norge under etterforskning.

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 utlendingsforskriften (utf.) § 8-4 og instruks [GI-11/2020](#). En slik tillatelse er hjemlet i utl. § 38. Formålet med tillatelsen er å legge til rette for at de som er ofre for menneskehandel skal tørre å bistå politiet i straffeforfølgning 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 de øvrige vilkårene for oppholdstillatelse på grunn av **sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket**, se utl. § 38.

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

¹⁰ 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.

I 2020 har UDI fattet vedtak i 7 **asylsaker** der søkeren har blitt identifisert som et mulig offer for menneskehandel.¹¹

- 3 fikk tillatelse etter utl. § 28 første ledd bokstav a. I ett av disse fattet UDI vedtak om omgjøring etter klage.
- 3 fikk tillatelse etter vitnebestemmelsen i utf. § 8-4 første ledd.
- 1 fikk avslag etter Dublinregelverket, utl. § 32 første ledd bokstav b.

I tillegg ble en søker identifisert som et mulig offer for menneskehandel i klageomgangen. UDI utredet saken med tilleggsintervju, men opprettholdt avslaget.

Nærmere informasjon om **søkergruppen**:

- 4 var kvinner og 3 var menn
- 4 var i hovedsak utnyttet i arbeid eller tjenester, og 3 var i hovedsak utnyttet i prostitusjon eller annen seksuell utnyttning. En av disse syv anfører flere former for utnyttning.
- Ingen av de syv var fra samme land
- 5 av de 7 har tidligere hatt vedtak etter utf. § 8-3 første eller annet ledd. Disse har altså tidligere blitt registrert i UDIs statistikk i KOMs rapporter.
- Alle unntatt en er utnyttet i Norge. Flere er utnyttet i hjemlandet eller andre land, også europeiske land. Det er stor variasjon i søkerens bakgrunn, deres historier og forholdene de har vært utsatt for.

¹¹ 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 2020 eller tidligere, men som ikke var avgjort ved årsskiftet, er ikke regnet med. Tallene omfatter vedtak i saker der UDI legger til grunn at søkeren har vært, er, eller risikerer å bli offer for menneskehandel. Utnyttningen kan ha skjedd i Norge, i hjemlandet, og/eller i ett eller flere andre land. Søkeren kan ha vært utsatt for en eller flere utnyttelsesformer. Tallene omfatter ikke saker der det er indikasjoner på menneskehandel, men hvor søkeren selv etter en identifiseringsamtale benekter å være utsatt for dette. Tallene omfatter heller ikke saker der UDI ikke legger til grunn anførsler om at søkeren er et offer for menneskehandel.

UDI fattet kun 7 vedtak i asylsaker der søkeren var identifisert som et mulig offer for menneskehandel i 2020. Til sammenlikning var antallet 24 i 2019. I noen saker har saksbehandlingstiden blitt lengre enn normalt på grunn av utfordringer med å få gjennomført asylintervju som følge av covid-19, men dette kan ikke alene forklare den store nedgangen i antall vedtak. UDI hadde ved årsskiftet heller ikke noe unormalt stort antall ubehandlede saker med identifiserte mulige ofre for menneskehandel. Nedgangen kan ses i sammenheng med en samtidig nedgang i antall asylsøkere til Norge, blant annet som følge av innreisestriksjoner og praktiske utfordringer ved reiser både i Norge og i Europa.

UDI bemerker for øvrig at det som følge av covid-19 ble gjennomført skjermintervjuer (digitale intervjuer) i noen saker der søkeren er et mulig offer for menneskehandel. Dette er normalt ikke anbefalt, men det har latt seg gjennomføre på en god måte ved at søkeren har hatt med seg en kontaktperson fra botilbudet under intervjuet. Dette har blitt gjennomført i samråd med og etter ønske fra søkeren selv, samt advokaten og botilbudet. I andre saker har UDI vurdert at skjermintervju ikke har vært hensiktsmessig, og da har saksbehandlingstiden blitt lengre i påvente av at oppmøteintervju kunne gjennomføres. I enkelte saker der søkeren bor privat utenfor Østlandsområdet har det ikke vært praktisk mulig å gjennomføre asylintervju etter at pandemien startet.

KOM har også fått rapportering om asylvedtak etter klagebehandling i UNE. I 2020 behandlet UNE 5 **asylsaker** der klageren anførte å ha vært utsatt for menneskehandel, ingen av dem var saker etter Dublin-regelverket. 4 av de 5 asylsakene gjaldt begjæring om omgjøring etter endelig avslag.

- Klagerne var fra ulike afrikanske og europeiske land
- Alle klagerne var kvinner
- Sakene gjaldt anført utnyttning til prostitusjon eller andre seksuelle ytelser
- I 2 av sakene ble anførselen om menneskehandel ikke lagt til grunn, i 1 sak ble det vurdert å ikke foreligge beskyttelsesbehov, og 1 sak ble returnert til UDI for ny behandling etter nye opplysninger om menneskehandel

i klageomgangen. I 1 sak med endelig avslag ble det gitt utsatt iverksetting og henvist til å fremme ny søknad grunnet opplysninger om menneskehandel i klageomgangen.

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

3.4 Asylsøkere med botilbud på krisesenter i regi av ROSA

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

UDI har i 2020 registrert 25 asylsøkere eller tidligere asylsøkere som hadde botilbud på krisesenter i regi av ROSA:

- Av disse er det 22 kvinner og 3 menn. I tillegg har det vært 5 medfølgende barn.
- Av de 25 voksne, var 14 fra afrikanske land, 6 fra europeiske land, 3 fra søramerikanske land og 2 fra asiatiske land.
- I 20 saker har personen vært antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, og i 5 saker har personen vært antatt utnyttet til arbeid eller tjenester.

3.5 Andre sakstyper

■ Oppholdssaker

Menneskehandel kan også forekomme blant personer som har opphold i Norge, eller blant personer som søker om andre typer oppholdstillatelser, og UDI har fokus på å identifisere mulige ofre også i sine øvrige sakstyper.

UDI har i 2020 identifisert et mulig offer for menneskehandel som var i Norge med oppholdstillatelse etter regelverket om **familieinnvandring**. Personen var antatt utnyttet til arbeid eller tjenester. Vedkommende fikk

innvilget selvstendig tillatelse etter utlendingsloven (utl.) § 53 1 b, som også er kjent som mishandlingsbestemmelsen.

UDI er bekymret for at utnyttelse og mulig menneskehandel forekommer i familieinnvandringssaker som har elementer av familiær tvang. UDI har i enkelte saker sett indikasjoner på at omgåelses- eller proformaekteskap inngås for at utlendinger skal få oppholdstillatelse i Norge, og hvor intensjonen bak ekteskapet tilsynelatende er at utlendingen skal utnyttes til arbeid i foretak tilknyttet familien eller dennes nettverk. I enkelte andre saker har UDI sett indikasjoner på at sårbare EØS-borgere kan være utnyttet til arbeid for å sikre at en ektefelle som er tredjelandsborger¹² får oppholdsrett i Norge. I disse sakene foreligger det i tillegg opplysninger som tilsier at ekteskapet heller ikke er reelt. Forutsetningen for at tredjelandsborgeren skal ha rett til opphold er at også EU/EØS-borgeren har oppholdsrett, for eksempel ved å være i arbeid, se utl. § 114 jf. § 110 andre ledd.

Arbeidet med å forebygge utnyttning innen **sesongarbeid** har blitt påvirket av covid-19. Innreiserestriksjonene fra mars 2020 medførte stor usikkerhet om hvorvidt sesongarbeiderne ville få muligheten til å arbeide i Norge i 2020. I mai ble det besluttet at sesongarbeidere fra tredjelandsland bruk skulle få adgang til å reise til Norge. Som følge av at saksbehandlingen kom sent i gang i disse sakene, hadde UDI mindre tid og ressurser til å kontrollere vilkårene for tillatelsene, sammenliknet med tidligere år. UDI innvilget 2363 vedtak om sesongarbeidstillatelse i 2020, en nedgang fra 3353 vedtak i 2019.

I tillegg har enkelte land, som Vietnam, i praksis stengt grensene for innreise, noe som har medført at en del av sesongarbeiderne som kom til Norge i 2020 ikke har hatt muligheten til å reise hjem ved arbeidsforholdets slutt. UDI har ikke nøyaktige tall for hvor mange som er i denne situasjonen, men anslag tilsier at det kan være noen hundre personer. Disse kan være sårbare for utnyttning ettersom de befinner seg i Norge uten arbeid eller inntekt.

¹² Tredjelandsborgere er personer fra land utenfor EU/EØS.

I februar 2021 ble det bestemt at sesongarbeidere som sitter fast i Norge på grunn av innreiserestriksjoner i hjemlandet som følge av covid-19, kan få ny oppholdstillatelse for sesongarbeid i Norge i 2021 uten å ha oppholdt seg utenfor Norge i seks måneder.

I oppholdssaker der UDI er bekymret for utnyttelse og mulig menneskehandel ber UDI politiet om å legge til rette for identifisering og mulig oppfølging under en samtale med personen som kan være utsatt.

■ Saker om utvisning og bortvisning

UDI er bekymret for at utlendinger som oppholder seg ulovlig i Norge og derfor vurderes utvist kan være ofre for menneskehandel. Dersom **brudd på utlendingsloven har sammenheng med en menneskehandelssituasjon**, skal personen som utgangspunkt ikke utvises, se [UDI 2013-014](#) punkt. 5.2.

UDI har identifisert 1 person som mulig offer for menneskehandel i forbindelse med saksbehandlingen av en utvisningssak. UDI vurderte det som tilstrekkelig sannsynlig at utvisningsgrunnlaget hadde sammenheng med at personen var et mulig offer for menneskehandel, og fattet derfor vedtak om ikke å utvise personen, se UDIs retningslinje [UDI 2013-014](#) punkt 5.2.

For å sikre at saksbehandlere er oppmerksomme på at menneskehandel kan forekomme, har UDI i 2020 utviklet hjelpetekster i saksbehandlingssystemet som skal minne saksbehandlerne på at disse sakene skal utredes nærmere, og at det som hovedregel ikke skal fattes vedtak om utvisning. UDI har også utviklet tiltakskort for bruk i utvisningssaker som gir lett tilgjengelig veiledning i hvordan saksbehandlere skal legge til rette for å identifisere og følge opp mulige ofre for menneskehandel.¹³ UDI har tilsvarende

13 KOM bemerker at vi vurderer slike tiltak som positive. I KOM tilstandsrapport for 2019 (punkt 2.4.1) anbefalte vi ansvarlige aktører å videreutvikle rutiner for identifisering, kartlegging og oppfølging av antatte ofre for menneskehandel med endelig avslag eller ulovlig opphold.

tiltakskort for asylsaker og til bruk ved bekymring for beboere i mottak.

Som følge av covid-19, ble det fra 15. mars 2020 innført strenge begrensninger for utlendingers rett til innreise i Norge. Enkelte hjelpeorganisasjoner har vært bekymret for at blant annet utenlandske personer i prostitusjon har blitt bortvist og/eller utvist som følge av regelverk som ivaretar folkehelsen¹⁴. UDIs retningslinje [UDI 2020-008](#) gir oversikt over regelverk, saksbehandlingsregler og praksis i saker om bortvisning av utlendinger fra Norge av hensyn til folkehelsen. Retningslinjen revideres fortløpende i tråd med hyppige endringer i den midlertidige innreiserestriksjonsloven.

■ Saker om karantene

UDI kan fatte vedtak om at det **ikke skal gis oppholdstillatelse for arbeid hos arbeidsgivere** som har stått bak utnyttelse tidligere, jf. utlendingsloven (utl.) § 27 femte ledd. Formålet med karantenebestemmelsene er å verne arbeidstakere mot arbeidsgivere som tidligere har begått grove eller gjentatte brudd på lønns- og arbeidsvilkår, samt å hindre sosial dumping og beskytte arbeidsmarkedet i Norge, se også [UDI 2010-194](#). UDI fattet 2 karantenevedtak etter denne hjemmelen i 2020, mens det i 2019 ble fattet UDI 4 slike karantenevedtak.¹⁵

Dersom UDI gjøres kjent med brudd på vilkår i au pair-ordningen, følges også dette opp med vurdering av om forholdet kvalifiserer for opprettelse og vedtak om utestengelse. UDI kan fatte vedtak om **utestengelse fra au pair-ordningen mot vertsfamilier for au pairer**¹⁶. 43 personer fikk vedtak

14 Se [utlendingsloven \(utl.\) § 17 første ledd bokstav 1](#) (tredjelandsborgere) og [utl. § 121](#), jf. [utl. § 123](#) (EØS-borgere). Se også UDIs retningslinje [UDI 2020-008](#) Retningslinjer for bortvisning fra riket av hensyn til folkehelsen punkt 11. Videre gjelder [Midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen § 2 tredje ledd](#), se også [UDI 2020-008](#) punkt 16.

15 I 2020 gjaldt vedtakene foretak i helsesektoren og underholdningsbransjen, og i 2019 gjaldt vedtakene arbeidsgivere for sesongarbeidstakere.

16 Det ble innvilget 538 førstegangs oppholdstillatelser til au pairer i 2020, hvorav 89 prosent var fra Filippinene.

om utestengelse fra au pair-ordningen etter utl. § 27 b første ledd, fordi vertsfamilien brøt vilkårene om oppholdstillatelse til au pair, se [UDI 2014-008](#).¹⁷ Til sammenlikning ble kun 9 vedtak etter denne hjemmelen fattet i 2019. Økningen skyldes først og fremst at mange saker som var opprettet i 2019 først ble behandlet i 2020. Ingen vedtak ble fattet etter bestemmelsens andre ledd¹⁸ i 2020.

17 Endringer i bestemmelsen om utestengelse i utl. § 27 b trådte i kraft 1. juli 2020, slik at vedtak om utestengelse nå kan gjelde for opptil ti år eller varig. Tidligere kunne utestengelse vare opp til fem år ved brudd på vilkårene for au pair-ordningen og opp til ti år ved straff for forhold som er begått mot en au pair.

18 Utl. § 27 b andre ledd gjelder dersom en person i vertsfamilien er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som kan føre til fengselsstraff og forholdet er begått mot den som på gjerningstidspunktet var au pair hos vedkommende.

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 hvis utlendingsmyndighetene har fattet vedtak i henhold til Dublin-regelverket. Andre igjen tvangsreturneres til hjemlandet etter endelig avslag på asylsøknad og overskredet utreisefrist. I enkelte saker som gjelder mindreårige tilrettelegger barnevernet for retur, det gjelder særlig i saker der barnet er EØS-borger. 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](#).¹⁹ Tilbudet har som formål å hindre at ofre blir utnyttet på nytt og bidra til reintegrering i hjemlandet. Det gis tilskudd gjennom for



eksempel utdanningssystemet og arbeidsmarkedet.²⁰ 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 av tiltakene at det skal gis mer målrettet informasjon om retur, og at innholdet i returtilbudet skal videreutvikles for å øke antallet som får bistand til å returnere.

Tilskuddsordningen for assistert retur er fastsatt som forskrift. Forskrift om tilskudd til assistert retur og tvangsretur trådte i kraft i mars 2020 og erstattet rundskriv G-02/2016, se [her](#). De økonomiske rammene for programmet fremgår av forskriften.

UDI viser til at forskriftsfestingene ikke har endret innholdet i ordningen. Formålet med tilskudd til assistert retur er at alle som har plikt til å forlate landet kan få tilskudd til

¹⁹ Informasjonsbrosjyrer om ordningen på 14 språk er tilgjengelig på IOMs nettside. For generell informasjon om assistert retur, se [UDIs nettsider om assistert retur](#). IOM hadde tidligere et eget returprogram for mulige ofre for menneskehandel (det såkalte Counter Trafficking-programmet fra 2007 til 2012). I 2012 etablerte IOM etter avtale med UDI et program for assistert retur og reintegrering for flere grupper av sårbare migranter, herunder mulige ofre for menneskehandel.

²⁰ Antatte ofre tilbys reintegringsstøtte; det utbetales noe støtte til livsopphold i konanter, 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 reintegringsstøtten. Den samlede støtten som gis fra 1. januar 2020 er til en verdi av inntil 37 000 norske kroner. Bruken av støtten baseres på en reintegringsplan som mottakeren utvikler med IOM og andre samarbeidspartnere. Hoveddelen av reintegringsstøtten administreres av det lokale IOM-kontoret i hjemlandet.

assistert retur dersom vilkårene er oppfylt. Hovedregelen er fremdeles at søkeren skal oppholde seg i Norge på vedtakstidspunktet. For søkere som er omfattet av forskriften §§ 6-8, herunder sårbare søkere (mulige ofre for menneskehandel mv.), kan det gis unntak fra de generelle vilkårene om hvem som omfattes av ordningen, slik at eksempelvis søkere fra visumfrie land og EØS-land likevel kan innvilges tilskuddsmidler.

Søknad om assistert retur sendes på eget skjema på [UDIs nettsider](#) om retur. UDI har ansvar for å behandle søknadene om retur. IOM har ansvar for å gi informasjon om muligheten for å søke om assistert retur og gi veiledning til de som skal søke. Det er også IOM som bestiller flybilletter, hjelper søkerne med å skaffe reisedokumenter og gir veiledning og oppfølging i retur- og reintegreringsfasen.

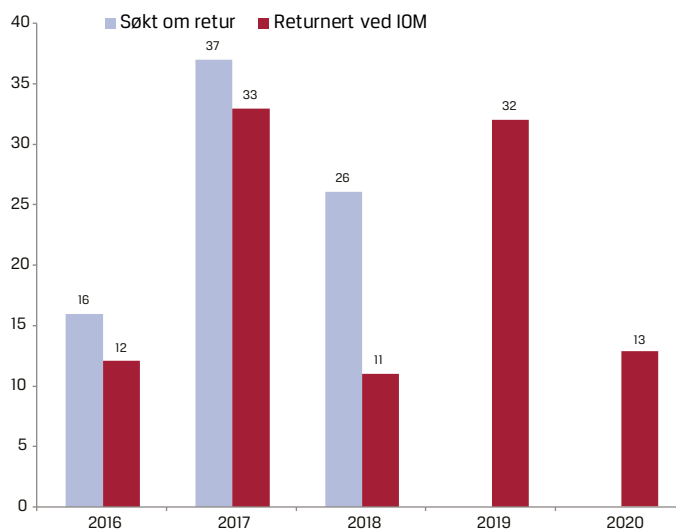
4.2 Omfang av assisterte returer

I diagram 1 gis en oversikt over antall antatte ofre for menneskehandel og medfølgende barn som har søkt om retur og har returnert ved IOMs returprogram for sårbare migranter de siste fem årene (2016–2020).

For 2020, som for 2019, rapporterer UDI kun om antall antatte ofre for menneskehandel som har fått innvilget reintegreringstøtte og reist til hjemlandet/annet land med støtte fra IOM som sårbare personer, og ikke antall mottatte søknader om slik støtte slik de blå kolonnene i diagrammet viser for tidligere år. Dette skyldes nye rutiner som trådte i kraft i juni 2019, som innebærer at søknader om assistert retur nå leveres direkte til UDI, mens de tidligere har blitt levert inn til IOM. For øvrig er prosessen for søkerne som før. Nå registrerer UDI først på vedtakstidspunktet hvilken

kategori blant gruppene av sårbare søkere en søknad om reintegreringsstøtte faller inn under.²¹

Diagram 1: Oversikt over søknader²² og returer med IOM siste fem år (antatte ofre og medfølgende barn²³).



UDI og IOM har samarbeidet om rapporteringen til KOM for 2020. Under følger mer informasjon om gruppen som reiste:

I alt 13 voksne personer fikk innvilget reintegreringstøtte som mulige ofre for menneskehandel, og 9 reiste med IOM til hjemlandet. 4 personer rakk ikke å reise i 2020 på grunn av praktiske utfordringer som følge av covid-19 og ble

²¹ UDI har dermed ikke tall som viser hvor mange mulige ofre for menneskehandel som søkte om assistert retur men trakk søknaden sin før vedtak ble fattet. UDI har heller ikke tall som viser hvor mange som fikk avslag på søknad om assistert retur fordi UDI vurderte at forholdet de har vært utsatt for ikke er å anse som menneskehandel.

²² Gjelder for perioden 2016–2018, men ikke f.o.m. 2019, se avsnittet ovenfor.

²³ Antall medfølgende barn blant de som søkte/returnerte var 5 i 2017 og 3 i 2018. I søylen for 2019 og 2020 er medfølgende barn ikke inkludert.

overført til å reise i 2021 (medregnet i søylen over). Av de 13 som fikk innvilget reintegreringsstøtte var

- 10 kvinner og 3 menn, ingen hadde medfølgende barn.
- 7 fra asiatiske land, 4 fra europeiske land og 2 fra afrikanske land.
- 7 antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse og 6 til arbeid eller tjenester

Diagrammet viser en nedgang i antall personer som fikk innvilget reintegreringsstøtte fra 2019 (32 personer). Det er videre en større variasjon i hvilke land personene returnerte til i forhold til 2019. I 2020 har søknadene om reintegreringsstøtte kommet fra enkeltpersoner, og det var ingen større grupper som samlet har søkt om assistert retur. I 2020 hadde flere av søkerne tidligere hatt sak til behandling hos UDI og var allerede identifisert som mulige ofre før de søkte om assistert retur. For 2020 er det flere kvinner enn menn blant de som har fått innvilget reintegreringsstøtte, mens det var motsatt i 2019.

UDI og IOM fremhever at **informasjonsarbeid** om returordningen er en viktig faktor for å fremme assistert retur. IOM erfarer at det er økt kunnskap om ordningen hos aktører og samarbeidspartnere som kan komme i kontakt med antatte ofre. UDI er i kontinuerlig dialog med IOM og andre partnere om mulige tiltak som kan gjøres for å forbedre informasjonsarbeidet overfor gruppen.

UDI og IOM samarbeider om **utvikling** av innholdet i returprogrammet for sårbare grupper, og det gjennomføres årlige monitoreringsreiser til aktuelle land. Formålet med disse reisene er å vurdere hvorvidt programmene fungerer etter hensikten. På grunn av reiserestriksjoner som følge av covid-19, har UDI og IOM ikke kunnet gjennomføre monitoreringsreise i 2020.

IOM har i 2020 møtt mange **operasjonelle utfordringer** i arbeidet med assistert retur som følge av **covid-19**. Land har forskjellige krav og rutiner for både testing og karantene for innreisende, som gjør koordinering av reisen vanskelig. I tillegg til stengte landegrenser har mange flyselskaper kuttet

ned på sine tilbud. For noen land kan man kun koordinere reiser gjennom ambassader, hvor ambassaden oppretter køsystemer for sine borgere. Det var som nevnt ovenfor 4 personer som ikke kunne reise tilbake til hjemlandet i 2020 selv om de fikk innvilget reintegreringsstøtte. Dette skyldes at flyplassen var stengt, eller at de manglet reisedokumenter fra ambassaden.

Det er for øvrig nærliggende å se det lave antallet som fikk innvilget reintegreringsstøtte i 2020 i sammenheng med generelle utfordringer knyttet til covid-19. Nedstengingen av samfunnet har gjort IOMs arbeid i Norge vanskeligere, både når det gjelder å møte antatte ofre for menneskehandel, å drive oppsøkende arbeid og å møte partnerorganisasjoner som arbeider oppsøkende. Antatte ofre som IOM har møtt gjennom 2020 forteller at de har mistet inntektskildene sine, og at de har blitt fattigere. Tjenestene for antatte ofre har blitt mindre tilgjengelige. IOM er bekymret for situasjonen til flere antatte ofre som de har bistått i å søke assistert retur eller som har hatt et ønske om å reise hjem, og som de har mistet kontakten med.

5 Barnevernstiltak

5.1 Barnevernstjenestens ansvar

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

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

Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel presiserer at når offerets alder er uviss 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. Ved tvil om personen er under 18 år, skal personen behandles som et barn inntil hans eller hennes alder er avklart, jf. konvensjonens artikkel 10 nr. 3.

Barn som er utsatt for menneskehandel motsetter seg ofte hjelp fra barnevernstjenesten eller andre myndigheter. Barnevernstjenesten kan iverksette **ulike tiltak med hjemmel i barnevernloven** for å beskytte mindreårige ofre for menneskehandel. Ved fare for utnyttelse av et barn til menneskehandel, kan barnet uten samtykke plasseres midlertidig i institusjon, se barnevernloven § 4-29. Formålet er å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse og omsorg.²⁴ Ved plassering av mindreårige ofre for menneske-



handel etter barnevernloven §§ 4-29 og 4-30²⁵, skal barnevernstjenesten alltid vurdere om et mindre inngripende tiltak etter barnevernloven skal iverksettes.

For tiden finnes det to barnevernsinstitusjoner som skal ivareta plasseringer etter barnevernloven § 4-29. Institusjonene driftes av henholdsvis Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), og Barne- og familieetaten (BFE) i Oslo kommune.

Barnevernstjenestens ansvar i saker om mindreårige som kan være utsatt for menneskehandel er omtalt i Barne-, ungdoms og familiedirektoratets (Bufdir) rundskriv [01/2016 Barnevernets håndtering av saker der mindreårige kan være utsatt for menneskehandel](#). Rundskrivet gir retningslinjer for hvordan ansatte i den kommunale barnevernstjenesten skal identifisere og gi oppfølging til antatte mindreårige ofre for menneskehandel. Videre omhandler rundskrivet hvilke tiltak barnevernstjenesten kan iverksette med hjemmel i barnevernloven, og hvordan barnevernstjenesten skal samhandle med andre offentlige myndigheter som politiet, utlendingsmyndighetene og helsetjenesten.

Bufdir har igangsatt et arbeid med å revidere rundskrivet. Etter planen skal en oppdatert versjon foreligge i løpet av 2021. Dette rundskrivet vil omtale de spørsmål som er særskilte for barnevernssaker der barn har tilknytning til menneskehandel. Det er ikke ment å være et helhetlig saksbehandlingsrundskriv for barnevernstjenesten. For

²⁴ 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.

²⁵ § 4-30 gjelder oppfølging av vedtak om plassering i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel.

barnevernstjenestens generelle saksbehandling vises det til [Saksbehandlingsrundskrivet](#). Disse to rundskrivene er ment å supplere hverandre.

Barnevernets ansvar for enslige mindreårige asylsøkere vil ikke bli behandlet særskilt i det oppdaterte rundskrivet. For utfyllende informasjon om barnevernets ansvar for enslige mindreårige asylsøkere, vises det til rundskriv fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet [Q-06/2010 Barnevernstjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere og andre mindreårige personer i mottak, omsorgssentre og kommuner](#) og til Integrerings- og mangfoldsdirektoratets [Håndbok for arbeid med enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger](#).

Bufdir har utviklet en [nettside](#) med informasjon om mindreårige ofre for menneskehandel. Nettsiden er under revisjon, og en oppdatert versjon av nettsiden skal etter planen være ferdigstilt i løpet av 2021.

5.2 Plasseringer etter barnevernloven

Bufdir har i samarbeid med Bufetat og Oslo kommune²⁶, rapportert til KOM om antatte mindreårige ofre for menneskehandel plassert i § 4-29-institusjoner, omsorgssentre og andre institusjoner og botiltak i barnevernet i 2020.

Det var i 2020 ingen mindreårige plassert på institusjon med hjemmel i barnevernloven § 4-29 (midlertidig plassering i institusjon uten samtykke ved fare for utnyttelse til menneskehandel), verken i Bufetat eller i Oslo kommune. Det var heller ikke registrert mistanke om antatte ofre for menneskehandel i Bufetats omsorgssentre i 2020.

Ingen av Bufetats regioner har i 2020 rapportert om mindreårige ofre for menneskehandel plassert etter andre paragrafer i barnevernloven. Det mangler imidlertid gode rapporteringssystemer for å fange opp saker der det er

²⁶ I Oslo kommune ivaretas statlige oppgaver og myndighet for barnevern av kommunen, ved Barne- og familieetaten.

mistanke om menneskehandel. Dette innarbeides i kommunenes rapportering fra og med 2021.

5.3 Saker behandlet av fylkesnemndene etter barnevernloven § 4-29

Barnevernstjenesten må fremme saker etter barnevernloven § 4-29 for en av de 10 fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker²⁷ for avgjørelse. Fylkesnemnda kan fatte vedtak om plassering i institusjon uten samtykke for opptil seks uker ved fare for utnyttelse til menneskehandel. Gjennom nye vedtak kan plasseringstiden forlenges med seks uker om gangen, og samlet plasseringstid kan ikke overstige seks måneder. Akuttvedtak om midlertidig plassering i institusjon fattet av barnevernstjenestens leder eller påtalemyndigheten med hjemmel i barnevernloven § 4-29 fjerde ledd, må sendes til godkjenning av fylkesnemnda, jf. barnevernloven § 7-22.

Tall fra Sentralenheten for fylkesnemndene gir følgende oversikt over antall saker etter barnevernloven § 4-29 i perioden etter at bestemmelsen trådte i kraft i august 2012.²⁸

Tabell 1: Antall saker etter § 4-29

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
4	30	16	18	15	14	17	3	0

I 2020 mottok fylkesnemndene ingen saker etter barnevernloven § 4-29.

²⁷ Fylkesnemndene er domstolliknende og uavhengige statlige organ som avgjør bestemte saker etter barnevernloven.

²⁸ Grunnet endring av fylkesnemndenes saksbehandlingssystem våren 2016, er tallet fra 2016 kun et estimat.

Plassering av et barn i institusjon etter barnevernloven § 4-29 innebærer ofte flere enkeltvedtak ettersom vedtak om plassering er avgrenset for opptil 6 uker om gangen, og maksimalt 6 måneder til sammen.

5.4 Nasjonal veiledningsfunksjon i saker om mindreårige ofre for menneskehandel

På oppdrag fra Barne- og familiedepartementet etablerte Bufdir i 2019 en nasjonal veiledningsfunksjon i saker som omhandler mindreårige ofre for menneskehandel, se [her](#). Tjenesten kan kontaktes på 466 15 000 (mandag-fredag i ordinær kontortid) eller menneskehandel@bufdir.no.

Formålet med veiledningsfunksjonen er å bidra til at mindreårige ofre for menneskehandel blir identifisert og får nødvendig hjelp og oppfølging i tjenesteapparatet. Veiledningsfunksjonen skal bidra til å øke kunnskapen om menneskehandel i tjenestene, og dermed styrke oppfølgingen av barn som kan være utnyttet i menneskehandel. Den skal videre bidra til bedre samarbeid mellom ulike instanser, og ha en veiledende funksjon for barnevernstjenestene og andre relevante instanser.

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

5.5 Behov for kompetanseheving

Bufdir påpeker at det er grunn til å anta at det er en sammenheng mellom det lave antallet mindreårige ofre for menneskehandel som blir identifisert, og manglende fenomenforståelse i tjenestene som kommer i kontakt med barna. Dette medfører at barn som kan være utnyttet ikke

får den nødvendige beskyttelse, hjelp og omsorg, som de har krav på.

Det er behov for **kompetanseheving** og **veiledning** av tjenestene for å bidra til økt fenomenforståelse. Mange barnevernstjenester har hatt få eller ingen saker som omhandler menneskehandel, og det er vanskelig å opparbeide seg nok kunnskap og kompetanse til å vite hvordan man skal gå fram i sakene. Det er også viktig at barnevernstjenesten får kompetanse til å gjenkjenne de såkalte "gråsonesakene". Dette er saker man ikke umiddelbart vil definere som en menneskehandelssak, men som allikevel kan ha elementer av utnytting, og som krever umiddelbar oppfølging og behov for beskyttelse av barnet.

Det er et mål for Bufdir å bidra med informasjon og kunnskap om menneskehandel. Gjennom regjeringens handlingsplan mot menneskehandel fra 2016, har Bufdir fått i oppdrag å øke barnevernets kompetanse om menneskehandel (tiltak 15). I 2020 har Bufdir jobbet med ulike kompetansehevende tiltak, og har blant annet publisert en informasjonsvideo om menneskehandel særlig rettet mot barnevernstjenesten, for å øke bevisstheten rundt menneskehandel med mindreårige.

Covid-19 pandemien har i mange land medført en økt risiko for at mindreårige kan utnyttes i menneskehandel. I Norge har pandemien blant annet ført til svært lave ankomster av mindreårige migranter, som igjen har påvirket menneskehandelsfeltet i 2020. Denne situasjonen kan endre seg raskt, og Bufdir vil fortsette å bidra til kompetanseheving av ansatte i tjenesteapparatet. I dette arbeidet blir det også viktig å styrke kunnskapen om nye former for utnytting av mindreårige i menneskehandel.

5.6 Behov for et strukturert samarbeid

Saker om menneskehandel med mindreårige er svært **komplekse saker** hvor det er mange ulike aktører som skal bidra inn, og hvor det kreves stor grad av samarbeid og koordinering mellom de ulike aktørene for å løse saken til barnets beste.

I flere av sakene er både identifisering, oppfølging og etterforskning **krevede prosesser**. Dette forutsetter godt samarbeid og koordinering mellom ulike aktører, skal man lykkes med å følge opp barna på en god måte. Dette er barn som kan være i en sårbar, presset og/eller truet situasjon, være tilbakeholdne med å gi opplysninger, endre forklaringer underveis, eller mangle forståelse for det norske systemet for bistand og beskyttelse. Videre er det komplekse vurderinger som skal gjøres av politimyndighetene, barnevernstjenesten og fylkesnemndene hva gjelder barnets beskyttelsesbehov og barnets beste vurderinger, opp mot barnets medvirkning i egen sak. Instansenes kunnskap om hverandres regelverk og arbeidsprosesser, og bevissthet om hvordan barnevernstjenestens tiltak, politiets etterforskning og en eventuell utlendings sak påvirker hverandre, er svært viktig.

Et godt **samarbeid** mellom barnevernstjenesten, politiet og utlendingsforvaltningen er en forutsetning for å identifisere og beskytte barn utnyttet i menneskehandel. I tillegg kan barnet ha representant eller verge, prosessfullmektig i barnevernssaken, bistandsadvokat i utlendings saken og/eller bistandsadvokat i straffesaken, som har viktige roller i arbeidet med identifisering, oppfølging og ivaretagelse av barnets rettigheter. Det kan være svært mange aktører rundt et barn som er identifisert som et antatt offer, og aktører som forholder seg til ulike regelverk og rutiner. Det er derfor viktig å ha etablerte samarbeidsrutiner for hvem som har ansvar for hva og når.

Buudir har som mål å sikre godt samarbeid mellom blant annet barnevernstjenesten, politi og utlendingsmyndigheter i saker som gjelder mindreårige ofre for menneskehandel. I tillegg kan flere igangsatte tiltak legge grunnlag for et mer strukturert samarbeid for bedre å kunne bistå og beskytte denne gruppen av barn:

- I 2018 fikk **Buudir** i oppdrag å utrede hvordan barnevernstjenesten kan få veiledning i saker med mindreårige ofre for menneskehandel og vurdere behovet og mulighetene for nærmere oppfølging av slike saker, jf. Stortingets anmodningsvedtak nr. 932 av 14.6.2017. Videre fikk Buudir i 2019 i oppdrag å etablere en nasjonal veiledningsfunksjon i saker om mindreårige ofre for menneskehandel, se punkt 5.4.

- Norge er tilsluttet [Haagkonvensjonen av 1996](#), som er en internasjonal konvensjon om beskyttelse av barn. Konvensjonen gir mulighet for internasjonalt samarbeid i barnevernssaker, herunder saker som gjelder mindreårige ofre for menneskehandel. Konvensjonen gir blant annet regler om hvilke lands myndigheter som kan treffe beskyttelsestiltak for barn (jurisdiksjon), og om samarbeid og informasjonsutveksling mellom konvensjonslandene. Konvensjonen inneholder regler om plassering av barn i fosterhjem eller institusjon i et annet konvensjonsland, og prosedyrer og vilkår for å overføre ansvaret for en sak fra et konvensjonsland til et annet. **Sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996** ligger i Buudir, se [her](#). Buudir jobber systematisk med å øke kompetansen ute i tjenestene om regelverk knyttet til barnevern over landegrensene og Haagkonvensjonen av 1996.
- Politiet er gjennom regjeringens handlingsplan mot menneskehandel tiltak 10 pålagt å gjennomføre **effektive etterforskninger når barn kan være ofre for menneskehandel**. Politidirektoratet (POD) har gjennomført et arbeid for å utarbeide rutiner for politiets samarbeid med barnevernstjenesten og utlendingsmyndighetene, i saker der det er mistanke om at barn er utsatt for menneskehandel. Rutinene skal sørge for effektiv oppfølging og eventuell etterforskning, og skal gjelde uansett oppholdssted for barnet i Norge, inkludert barnevernsinstitusjon, omsorgssenter og asylmottak. Som ledd i arbeidet har det vært nedsatt en tverrdirektoral arbeidsgruppe i regi av Kripos, hvor blant annet Buudir har deltatt i arbeidet. Rapporten fra arbeidsgruppen ble i 2020 oversendt til POD.
- Buudir har i 2020 deltatt i en **arbeidsgruppe** nedsatt som følge av felles oppdrag om å utarbeide forslag til ny organisering av arbeidet på menneskehandelsfeltet i Norge. Forslagene innebærer blant annet endringer som kan få konsekvenser for organisering av arbeidet for mindreårige ofre for menneskehandel. Arbeidsgruppen ble ledet av POD, og forslaget ble oversendt Justis- og beredskapsdepartementet i 2021.

6 Helsehjelp

6.1 Tilgang til helsehjelp

Norge har etter **Europarådskonvensjonen** om tiltak mot menneskehandel artikkel 12 forpliktet seg til å treffe tiltak for å bistå ofre med deres fysiske, psykiske og sosiale restitusjon. Dette er fulgt opp både i regjeringens handlingsplan mot menneskehandel og Granavolden-erklæringen fra 2019. Oppholdsgrunnlaget er i dag styrende for hvilke helserettigheter offeret har. Ofre vil imidlertid ha behov for bistand fra helse- og omsorgstjenestene også før oppholdsstatus er formalisert gjennom et vedtak fra UDI.

KOM har i tidligere tilstandsrapporter påpekt flere utfordringer knyttet til antatte ofres rett til helsehjelp. Se særlig punkt 2.4.3. i [KOM tilstandsrapport 2019](#). En årsak er at regelverket om refleksjonsperiode mv. ikke er spesifisert i regelverk om helserettigheter. Tiltakene som bistår antatte ofre har over flere år også etterlyst en mer helhetlig plan for helsehjelp til identifiserte ofre for menneskehandel. Flere av ofrene som følges opp har store behov for både psykisk og fysisk helsehjelp. Personene gir ofte uttrykk for depressive og suicidale tanker og kan ha rusrelaterte utfordringer knyttet til traumer. Kulturelle eller psykiske barrierer som gjør det vanskelig å formidle egne plager, bidrar også til at helsehjelp kan være tidkrevende og vanskelig å få på plass. Ofres tilgang til helsehjelp og kompetansebehov i helsetjenestene har blitt tematisert også i forskning på feltet.²⁹

Regjeringen har i 2021 besluttet å sette i gang et utredningsarbeid med sikte på å utvide retten til helsehjelp for ofre utsatt for menneskehandel. Utredningen vil også omfatte spørsmålet om betaling for helsehjelpen. Det skal også utredes om det er hensiktsmessig å etablere en nasjonal funksjon som kan gi ofre utsatt for menneskehandel råd og helsehjelp, samt gi helse- og omsorgstjenestene praktiske råd og veiledning om helsemessig oppfølging. Helse- og omsorgsdepartementet vil ha ansvar for utredningsarbeidet i dialog med øvrige departementer, se rapportens punkt 2.5. for nærmere informasjon.

²⁹ Se for eksempel Brunovskis, A. (2016). [Special rights within universal welfare: Assistance to trafficking victims in Norway](#). Journal of Comparative Social Work, 11(1).



6.2 Aktiviteter i regi av Helsedirektoratet

Gjennom regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, ble Helsedirektoratet gitt i **oppdrag** å etablere et **nasjonalt nettverk** for arbeid mot menneskehandel bestående av aktører fra helse- og omsorgstjenestene og kompetansemiljøer, heretter kalt nettverket. Nettverket har avsluttet sin første oppnevningssperiode (2018-2020).

Gjennom perioden har nettverket foretatt en **kartlegging** av problemstillinger i helse- og omsorgstjenestene knyttet til ofre for menneskehandel. Det har vært et overordnet mål å innhente kunnskap som kan ligge til grunn for forslag til nasjonale normeringer. Denne kartleggingen har gitt et større kunnskapsgrunnlag i det videre arbeidet mot menneskehandel i helse- og omsorgstjenestene, og kan danne grunnlaget for videre arbeid på området. En **sluttrapport** fra nettverkets første oppnevningssperiode kan lastes ned [her](#).

På grunn av covid-19 situasjonen, har nettverket bare gjennomført én samling i 2020, og den ble gjennomført digitalt. Samlingen behandlet blant annet sluttrapporten og anbefalinger for videre arbeid mot menneskehandel innenfor helsetjenestene.

Etter anbefaling fra nettverket, sendte Helsedirektoratet i mai 2020 et **brev til Helse- og omsorgsdepartementet** om helserettigheter for ofre for menneskehandel. I brevet foreslo direktoratet at “departementet bør vurdere om antatte ofre for menneskehandel som har søkt om, er innvilget, eller har påklaget avslag på søknad om begrenset oppholdstillatelse (refleksjonsperiode mv.), bør gis fulle helserettigheter.” I tillegg skisserte direktoratet ulike måter

dette i praksis kan løses på. Direktoratet foreslo i brevet også utredning av en nasjonal funksjon som kan gi ofre for menneskehandel råd og helsehjelp, samt gi helse- og omsorgstjenestene praktiske råd og veiledning i tidlig identifisering av mulige ofre for menneskehandel og helsemessig oppfølging av disse.

Direktoratet har i samråd med nettverket i 2020 for øvrig utarbeidet ny tekst til kapitlet om menneskehandel i **direktoratets veileder IS-1022** om helsetjenester til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente, men arbeidet er ennå ikke ferdigstilt for publisering.

Helsedirektoratet har, i tråd med tilleggsoppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet, deltatt i den **tverrdirektorale arbeidsgruppen** som skal utrede og foreslå en eller flere alternative løsninger for organisering og/eller organisatorisk plassering av innsatsen mot menneskehandel, ledet av Politidirektoratet.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt og hvordan **COVID-19** situasjonen har påvirket tiltak på menneskehandelsfeltet, har direktoratet ingen konkret informasjon om dette. Men det er rimelig å anta at de kapasitetsutfordringer som preget helsetjenestene generelt, i særlig grad har gått utover utsatte grupper, inkludert ofre for menneskehandel.

6.3 Aktiviteter i regi av RVTS

De regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) har siden 2017 hatt i oppdrag å drive **kompetanseheving av helse- og omsorgspersonell** innen menneskehandel.

Et nasjonalt **nettverk** med representanter fra de fem RVTSene er etablert og har regelmessige møter for å sikre god overlapp, kompetansebygging og erfaringsutveksling i utvikling av tiltak i regionene. Nettverket skal samarbeide om kartlegging av feltet og kompetansehevingstiltak, og tre nettverksmøter ble på grunn av covid-19 gjennomført digitalt i 2020.

I møtet med tjenesteapparatet har flere av RVTSene erfart at det kan være nyttig å se flere temaområder i en **sammenheng**. Sammenheng mellom temaer gjelder særlig negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, menneskehandel, radikaliserings og voldelig ekstremisme, samt vold og overgrep. Hvert tema har ulike fenomenforståelse, men i praksis grenser tematikken mot hverandre. I undervisnings- og veiledningsoppdrag ser RVTSene at tjenesteapparatet bør ha kunnskap om de forskjellige temaene fordi det er glidende overganger. Et annet aspekt er at RVTSene ofte treffer de samme fagfolkene når de arrangerer kurs og konferanser.

RVTS Nord og RVTS Sør har på bakgrunn av dette laget **animasjonsfilmen** "Hjem" som handler om at alle har behov for å høre til et sted, se [her](#). Filmen er oversatt til engelsk og tre samiske språk.

RVTS Øst har regi på videreutvikling av **portalen [menneskertilsalgs.no](#)** og har drevet aktivt informasjonsarbeid på Facebook. I 2021 skal det etableres en redaksjonskomite til nettsiden med representanter fra alle RVTSene.

RVTS Øst har utviklet fire **undervisningsfilmer** om menneskehandel og et undervisningsopplegg som kan benyttes av RVTSene. I tillegg har RVTS Øst laget en kortfilm om menneskehandel "Folk er mer enn du ser" og oversatt en animasjonsfilm laget av den finske organisasjonen ProTukipiste, se [her](#).

RVTS Nord og RVTS Øst har også i 2020 bidratt i **Nasjonalt nettverk mot menneskehandel i helse- og omsorgstjenestene**.

RVTSene har med ulikt volum og etterspørsel i 2020 arrangert **fagdager og workshop** rettet mot tjenesteapparatet i kommunene. I tillegg har sentrene bidratt til **veiledning** og jobbet med å etablere og følge opp allerede eksisterende tverrfaglige og tverretatlige **nettverk** i regionene. Dette har i hovedsak vært gjennomført med bruk av digitale verktøy eller som en kombinasjon av dette og fysiske møter.

De som jobber med oppfølging av ofre for menneskehandel melder om at personene som følge av covid-19 situasjonen er preget av økt grad av isolasjon og har stor bekymring for familier i hjemlandet. Mange har fått dårligere helse og enkelte sliter med selvmordsproblematikk.

7 Bolig og oppfølging for voksne som er antatte ofre

7.1 Finansiering av tiltak

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

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

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

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

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



Det er flere andre aktører som ved tilskudd fra JD supplerer botilbudene med tilbud om kurs, arbeidspraksis og sosiale aktiviteter, blant annet Oslo kommune ved Pro Sentret, Tone Lise Akademiet, Røde Kors, Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen, Caritas, Shalam Kristiansand og Hope for Justice.

I 2020 fikk for øvrig Tromsø kommune ved Sosialmedisinsk senter tilskudd for å implementere en koordineringsfunksjon i kommunen, og Likestillingssenteret KUN fikk tilskudd for å etablere et tverroperativt kompetanseteam mot menneskehandel i Salten-området. Tilskuddsordningen omfatter også tilskudd til forebyggingstiltak, kompetanseheving og undervisning. Disse tiltakene er ikke nærmere omtalt i kapittelet. Se [her](#) for nærmere informasjon om tilskudd fra JD i 2020.

7.2 En sammensatt ordning

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

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

ROSA har en driftsavtale med UDI om at **asylsøkere** som får bistand fra prosjektet kan bo på krisesenter eller Lauras hus.³⁰ De andre bo- og oppfølgingstiltakene er avgrenset til personer som har søkt om eller fått innvilget begrenset oppholdstillatelse i refleksjonssporet, slik at personene må flytte ut av botiltaket dersom de blir registrert som asylsøkere.

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

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

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

hvilke **kriterier som skal gjelde for å motta tilbud** i de særskilte bo- og oppfølgingstiltakene for antatte ofre.

7.3 Personer i bo- og oppfølgings-tiltakene i 2020

Det er mange aktører som tilbyr oppfølging til voksne antatte ofre. KOM innhentet i de tidligere rapportene for 2017 og 2018 kun informasjon om oppfølgingstiltak fra aktører som også har botiltak. I rapportene for 2019 og 2020 har vi i tillegg innhentet informasjon fra tiltak driftet av frivillige organisasjoner eller kommuner som får tilskudd ved tilskuddsordningen på prostitusjons- og menneskehandelsfeltet, for oppsøkende arbeid, veiledning, aktivitets-tilbud mv. Det gir et bredere bilde av de mange tiltakene som ytes til antatte ofre.

I årets rapport har vi i dette kapittelet også satt fokus på de ulike utfordringene og implikasjonene av **covid-19** som tiltakene har meldt inn til KOM. Kapittelet er av den grunn mer omfattende enn tidligere års rapporter.

KOM har ikke grunnlag for å kunne beregne antall enkeltpersoner som har vært under oppfølging av de tiltakene som rapporterer til KOM. Flere av de antatte ofrene kan ha mottatt flere tilbud om bo- og oppfølging, og tallene gjenspeiler således ikke antall enkeltpersoner. Rapporten gir altså ikke en omfangsberegning av det totale antall antatte ofre som har mottatt bistand, men reflekterer antall personer som **tiltakene til sammen har rapportert inn** å ha gitt bistand til i løpet av 2020. Dette tallet gir altså en indikasjon på **omfang av tiltak** som gis til antatte ofre for menneskehandel.

Vi har fått rapportert inn at til sammen **254** voksne antatte ofre for menneskehandel har mottatt bistand fra bo- og/eller oppfølgingstiltak i 2020, en økning fra 238 i 2019.

Av de 254 som til sammen har mottatt bo- og/eller oppfølgingstiltak, er det rapportert til KOM at

- 148 var nye i tiltakene i 2020, mens 106 var under oppfølging fra tidligere år

³⁰ UDI har i 2020 registrert 25 asylsøkere eller tidligere asylsøkere som hadde botilbud på krisesenter i regi av ROSA se punkt 3.4.

- 180 var kvinner og 74 menn
- 139 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, 96 til arbeid eller tjenester, 15 i en kombinasjon av prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse og arbeid eller tjenester, 3 til organhøsting og i 1 sak var utnyttingsform ikke avklart
- 95 var fra østeuropeiske land, 82 fra afrikanske land, 39 fra asiatiske land, 19 fra vesteuropeiske land, 18 fra søramerikanske land og 1 fra Midtøsten.

Fordelingen viser noen mindre endringer fra 2019, hovedsakelig gjelder det en økning av nye antatte ofre identifisert i rapporteringsåret, en økning blant antatte ofre utnyttet til arbeid eller tjenester, og mindre endringer i nasjonalitetsfordeling. I 2020 var noen flere antatte ofre fra vesteuropeiske og asiatiske land, og noen færre fra østeuropeiske og afrikanske land.

Vi har i **nedenfor skilt mellom to grupper av tiltak.**

Oppfølgingstiltak fra aktører som også har botiltak tilbyr i utgangspunktet en mer omfattende oppfølging, som ofte suppleres av de andre tiltakene.

- **144 voksne antatte ofre har mottatt oppfølgingstilbud fra aktører som også har botiltak:** NAV Grünerløkka, ROSA, Lauras hus, Marita Womens bokollektiv og Safe House Filemon. Det er en økning fra 126 personer i 2019. Av de 144, er det rapportert til KOM at
 - 88 var nye i tiltakene i 2020, mens 56 var under oppfølging fra tidligere år
 - 105 var kvinner og 39 menn
 - 77 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, 51 til arbeid eller tjenester, 13 i en kombinasjon av prostitusjon og arbeid eller tjenester og 3 til organhøsting
 - 48 var fra østeuropeiske land, 44 fra afrikanske land, 24 fra asiatiske land, 16 fra vesteuropeiske land, 11 fra søramerikanske land og 1 fra Midtøsten.
- **110 voksne antatte ofre for menneskehandel har mottatt andre oppfølgingstilbud,** fra tiltak driftet av frivillige organisasjoner eller kommuner som får tilskudd for oppsøkende arbeid, veiledning, aktivitetstilbud mv. ved tilskuddsordningen på prostitusjons- og

menneskehandelsfeltet. Det er en liten nedgang fra 112 personer i 2019. Av de 110, er det rapportert til KOM at

- 60 var nye i tiltakene i 2020, mens 50 var under oppfølging fra tidligere år
- 75 var kvinner og 35 menn
- 62 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, 45 til arbeid eller tjenester, 2 i en kombinasjon av prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse og arbeid eller tjenester og i 1 sak var utnyttingsform ikke avklart
- 47 var fra østeuropeiske land, 38 fra afrikanske land, 15 fra asiatiske land, 7 fra søramerikanske land og 3 fra vesteuropeiske land.

7.4 Erfaringer fra tiltakene som også drifter botiltak for antatte ofre

Nedenfor ser vi nærmere på tiltakene i regi av NAV Grünerløkka, ROSA og de tre tiltakene i Oslo som får tilskudd til å drifte egne botiltak. Punktene gir innblikk i erfaringer fra sentrale aktører som har fulgt opp flest av de antatte ofrene i 2020.

■ Human Trafficking Support Oslo (HTSO) ved NAV Grünerløkka

Personer som har begrenset oppholdstillatelse i refleksjonssporet har rett til tjenester etter **sosialtjenesteloven** som dekkes av oppholdskommunen. Tjenesten råd og veiledning (sosialtjenesteloven § 17) er uavhengig av oppholdsstatus.

HTSO er en videreføring og en utvidelse av "Oslo-piloten" ved NAV Grünerløkka, kommunens **byomfattende sosialtjeneste** for antatte ofre for menneskehandel som befinner seg i Oslo. HTSO ble etablert 1. januar 2019 som tiltak i Oslo kommunes handlingsplan mot menneskehandel fra 2018³¹. Ved kommunens handlingsplan ble arbeidet mot menneskehandel tydelig forankret i offentlig forvaltning. I tillegg til å være oppfølgings- og sosialtjeneste for voksne

³¹ Se Handlingsplan mot menneskehandel i Oslo kommune, [Byråds sak 155/18](#). Arbeidet med barn utsatt for menneskehandel ble ved handlingsplanen også samlet i én enhet i Oslo kommune ved barnevernet i bydel St. Hanshaugen.

utsatt for menneskehandel, skal HTSO bidra til et godt koordinert oppfølgingstilbud og kompetanseheving i Oslo kommune, i et samarbeid med andre aktører på feltet. HTSO har inngått skriftlige samarbeidsavtaler med flere av aktørene på feltet og vil basere samarbeidet på slike avtaler.

Oslo kommune hadde tidligere en stilling som koordinator for tverrfaglig operativt team (TOT). Denne stillingen er ikke lenger videreført ettersom HTSO ved kommunens handlingsplan har fått **ansvar for koordineringen i Oslo** og for gjennomføring av tiltak i planen. HTSO er videre **landsomfattende kompetansenhet** samt råd- og veiledningskontor om menneskehandel for øvrige NAV-kontorer i landet (et tiltak i regjeringens handlingsplan mot menneskehandel).

HTSO følger opp personer som har søkt om eller fått innvilget begrenset oppholdstillatelse i refleksjonssporet, og deres medfølgende barn. Tjenesten tilbyr egnet bolig med booppfølging (bofellesskap, egen leilighet eller bemannet botilbud) og har ansvar for utbetaling av livsopphold.

I tillegg tilbys annen oppfølging, som følge til lege og offentlige kontorer, samtaler og bistand til å komme i aktivitet eller arbeid. HTSO melder at reflektantene har behov for mye støtte underveis i refleksjonsperioden. Perioden HTSO har ytt bistand til de antatte ofrene varierer fra en uke opp til tre år.

I 2020 har HTSO **bistått til sammen 24 voksne antatte ofre** og 1 medfølgende barn, nær som i 2019 (23 personer). I tillegg ble 2 barn født i Norge. Av de 24 voksne antatte ofrene, har HTSO rapportert at 18 var nye i tiltaket i 2020, mens 6 var under oppfølging fra tidligere år. 12 var kvinner og 12 menn. 11 var antatt utnyttet til arbeid, 2 til tjenester (vinnings- og narkotikakriminalitet), 9 til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse og 2 i en kombinasjon av arbeid og seksuell utnyttelse. 11 var fra østeuropeiske land, 5 fra afrikanske land, 4 fra asiatiske land og 1 fra et søramerikansk land, og 3 hadde oppholdstillatelse i Sør-Europa med annet opprinnelsesland.

I tillegg til de registrerte nye antatte ofrene, har HTSO deltatt i en rekke avklaringssamtaler sammen med Filemon og andre instanser som har avdekket mulige ofre.

Personene som mottok oppfølging og økonomiske ytelser fra HTSO i 2020 hadde ulike botiltak i perioden: midlertidig bolig i kommunal regi, Safe House Filemon, Marita Womens bokollektiv, Lauras hus og krisesenter i regi av ROSA.

HTSO betjener også en **nasjonal rådgivningstelefon**, 994 70 279. 32 henvendelser ble besvart i 2020, mot 20 i 2019. Henvendelsene har ikke vært relatert til covid-19, og økningen anses å ha sammenheng med økt kjennskap til rådgivingstjenesten.

Som følge av **covid-19** restriksjoner, har ikke HTSO kunnet gjennomføre like hyppige **hjemmebesøk** i 2020. Oppfølgingen av brukerne ble derfor vanskeligere, og en telefonsamtale kan ikke erstatte et fysisk hjemmebesøk. Dette har også gått utover kontrollfunksjonen som hjemmebesøk har i forhold til besøk i boligen, om det bor andre der, om det foregår salg av seksuelle tjenester, kriminelle handlinger osv. Manglende hjemmebesøk til brukere som bor i bemannede boliger har gjort at HTSO sin kontakt også med disse har blitt begrenset.

Miljøkontorene i blokkene der HTSO har leiligheter til reflektanter har i lange perioder ikke vært bemannet. Miljøkontorene har miljøskapende tiltak og bidrar til trygghet i bomiljøet ved å observere og følge opp uroligheter. For å kunne treffe brukerne på en smittevernmessig trygg måte, har HTSO gjennomført flere møter utendørs. Dette har fungert fint som helsebringende miljøtiltak, men gitt begrensninger i å ta opp vanskelige temaer fordi man befinner seg i det offentlige rom.

I tillegg til færre hjemmebesøk, har HTSO hatt færre fysiske møter med brukerne. **Digitale møter** har vært gjennomført med mange. En utfordring har vært at mange av brukere mangler digitale ferdigheter og digitalt utstyr. HTSO melder om et stort behov for grunnleggende opplæring i bruk av internett, enkel innlogging til tjenester, bruk av søkemotorer mv. HTSO påpeker at manglende digitale ferdigheter kan gjøre antatte ofre for menneskehandel enda mer sårbare

fordi de blir avhengige av andre for å klare seg i det digitaliserte samfunnet i Norge. Videre er det en stor utfordring at man ved digitale møter ikke med sikkerhet kan vite om det er andre i rommet, noe som er problematisk med tanke på sikkerhet og konfidensialitet.

På grunn av covid-19 har også tilgangen til **aktivitetstilbud** i regi av frivillige tiltak, treningssentre, norskopplæring osv. vært begrenset. Norskurs har foregått noe digitalt. Brukere har uttrykt at det har vært krevende å følge med på den digitale undervisningen, og at de har fått lite utbytte av det. Tilstanden i hotellnæringen på grunn av covid-19 har også gjort det vanskelig å benytte prosjektet Rett til å bli sett sitt samarbeid med Choice-kjeden som praksisarena for antatte ofre for menneskehandel.

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

På mandat fra JD drifter også ROSA i samarbeid med Oslo krisesenter en nasjonal, døgnåpen **hjelpetelefon** mot menneskehandel, 22 33 11 60 (rosa-help.no). Målgrupper er mulige ofre (i alle utnyttelsesformer og av alle kjønn), hjelpeinstanser, organisasjoner og privatpersoner. Hjelpetelefonen ble fra 2018 finansiert over statsbudsjettet.

ROSA samarbeider tett med et bredt felt av aktører på menneskehandelsfeltet i Norge også i kraft av denne funksjonen, herunder med å finne trygge oppholdssteder tilpasset den enkelte brukers behov.

Flertallet som mottar individoppfølging fra ROSA er personer utnyttet til prostitusjon eller andre seksuelle formål. ROSA har i 2020 også fulgt opp kvinner utnyttet til arbeid eller tjenester, innsatte i fengsler, samt menn utnyttet til arbeid eller tjenester ved behov (for eksempel der de har hatt tilgang på egen bolig, eller etter endt refleksjonsperiode på Filemon). I andre saker har ROSA fungert som rådgivende og henvisende instans.

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

I 2020 har ROSA **bistått til sammen 74 voksne antatte ofre** og 11 barn (6 medfølgende barn og 5 barn født etter inntak), en økning fra 63 i 2019. Av de 74 voksne antatte ofrene, har ROSA rapportert at 46 var nye i tiltaket i 2020 (en økning fra 40 i 2019), mens 28 var under oppfølging fra tidligere år. 63 var kvinner og 11 var menn. 40 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, 20 var antatt utnyttet til arbeid eller tjenester, 11 i en kombinasjon av seksuelle utnyttelse og arbeid eller tjenester og 3 til fjerning av indre organ. 20 var fra afrikanske land, 19 fra østeuropeiske land, 13 fra øvrige europeiske land, 13 fra asiatiske land, 8 fra søramerikanske land og 1 var statsløs fra Midtøsten.

Som personer som har mottatt bistand regnes de som har hatt mer enn én samtale (ved oppmøte), eller minst én overnatting på krisesenter. Det store flertallet av personene har benyttet seg av tilbudet om overnatting.

ROSA bemerker at de over tid har sett endringene i målgruppen, med en stadig større **variasjon** blant de som bistås hva angår nasjonalitet, alder, og utnyttelsesform. Særlig har ROSA hatt økt kontakt med personer antatt utnyttet til kriminelle handlinger, og i 2020 til fjerning av indre organ.

Både henvendelser over hjelpelinjen og nye brukere i ROSA har økt i 2020, på tross av at mye av samfunnet har vært nedstengt som følge av **COVID-19** og mange oppsøkende tiltak og offentlige aktører i perioder har hatt store begrensninger på sitt arbeid. ROSA viser til at økningen i henvendelser kan indikere at forekomsten av menneskehandel ikke har minket. ROSA vurderer det som rimelig å anta, i tråd med det de har observert, at forholdene i de mer utsatte delene av arbeidsmarkedet har hardnet til, at arbeidstakeres situasjon er mer presset med økt arbeidsledighet og færre jobber, og at økt makt til useriøse arbeidsgivere gir grobunn for grovere utnyttelse. ROSA vurderer for øvrig at menneskehandelsutsattes rettssikkerhet har blitt utfordret ved at terskelen for å anmelde menneskehandel ved enkelte politidistrikt i perioder har vært høy, politiets oppsøkende arbeid har vært redusert og avlyste politiaksjoner som følge av covid-19 kan ha gjort at personer forble i utnyttelsessituasjon.

ROSA påpeker at de hos brukerne ser at isolasjon, få åpne tilbud og nedstenging kan virke nedbrytende. For mange spiller dette inn i en allerede svært usikker livssituasjon. ROSA viser til at tilfriskning etter interrelasjonelle traumer forutsetter konstruktiv sosial kontakt. Rehabilitering og håndtering av ettervirkningene av utnyttelsesforhold, som ROSA mener allerede er svak i Norge, er sterkt svekket. Dette har blant annet medført bruk av psykolog der distriktpsikiatrisk senter (DPS) ikke var en mulighet, samt tettere oppfølging fra ansatte i ROSA og personal i botilbud og på krisesentre. Tilgang til arbeidspraksis og andre kvalifiserende tiltak er snevret inn mange steder, blant annet i Oslo. Disse bekymringene vedvarer i 2021, og gjør den generelle utfordringen med psykisk helse mer akutt.

ROSA har gjennom pandemien holdt åpent for konsultasjoner, identifisering og rådgivning, har gjennomført samtaler fysisk der mulig eller nettbasert for eksempel når fengslene ikke slapp inn besøkende. Da mange av aktivitets- og undervisningstilbudene ble digitaliserte i starten av pandemien, sikret ROSA tilgang til PCer for sine brukere. Nedstenging og smittevern byr på en rekke praktiske utfordringer ROSA har håndtert løpende. Kommunegrensar har tidvis vært stengt, noe som har forvansket situasjonen ved flytting mellom krisesentre og botilbud. Terskelen har tidvis

vært høyere for akutt plassering på enkelte krisesentre, grunnet behov for negativ koronatest. Retur til hjemland har ved flere anledninger ikke vært mulig å organisere, noe som gjør at enkelte har ventet i over ett år på å reise hjem.

ROSA trekker videre frem flere **utfordringer** på feltet i sin rapportering til KOM:

Knyttet til **COVID-19** epidemien viser tiltaket til at ingen kompensasjonsordninger er blitt etablert for utenlandske personer som selger seksuelle tjenester. Videre peker de på politiets uttransporteringer av personer i denne gruppen begrunnet i smittevernloven, slik at det sanksjoneres mot selgere av sex snarere enn mot kunder. ROSA er herunder bekymret for manglende undersøkelser av menneskehandel i disse sakene, og også i andre type saker som der personer tigger eller arbeider i Norge. Dersom utnyttelsessituasjoner ikke identifiseres, er det risiko for at rettsikkerheten ikke ivaretas.

På **straffesaksfeltet** viser ROSA til at mange anmeldelser om menneskehandel henlegges, ofte på grunn av bevisets stilling. ROSA mener imidlertid dette ofte er et spørsmål om kapasitet og prioriteringer i det enkelte politidistrikt. De fremhever også at kompetansen om menneskehandel bør heves blant påtalejurister og dommere, og i politidistriktene utover menneskehandelsavsnittene, særlig gjelder dette forståelse for psykologiske mekanismer som muliggjør tvangsforhold. Tiltaket er videre bekymret for at Riksadvokatens føringer om å prioritere menneskehandel til tvangsarbeid fører til en neglisjering av å avdekke og etterforske saker om utnyttelse til prostitusjon. ROSA ser det som uheldig at ikke flere saker om menneskehandel tas til retten og viser herunder til at langsiktig bistand og i enkelte tilfeller også kortsiktig bistand er betinget av politiets etterforskning og irrettføring av sak, samtidig som politiet etter ROSAs vurdering ikke har nok ressurser i dette arbeidet.

ROSA trekker også frem bekymring for utsattes **rettsikkerhet** og viser til foreslåtte endringer i 2020 i regelverket om voldsoffererstatning og rettshjelp, som de mener vil bidra ytterligere til å svekke de utsattes situasjon og er brudd på Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel (se rapportens punkt 2.5 for nærmere informasjon

om forslagene). ROSA peker på at forslaget om at det må foreligge en domfellelse før utbetaling av voldsoffererstatning vil ramme ofre for menneskehandel hardt siden de færreste som anmelder menneskehandel får prøvd sin sak i rettssystemet. Voldsoffererstatning har stor praktisk og symbolsk verdi for de utsatte. ROSA viser videre til forslaget om å fjerne tilgangen på fri rettshjelp for å søke voldsoffererstatning og å vurdere forhold av betydning for anmeldelse. Når hjelpetiltak kommer i kontakt med et offer for menneskehandel, kan de umiddelbart sette vedkommende i kontakt med en advokat. Dette gjør at flere tør å anmelde. Hvis utsatte skal få tilgang på fri rettshjelp først ved anmeldelse, vil dette etter ROSAs vurdering føre til en nedgang i antall anmeldelser. Tiltakets erfaring er at de utsatte er mistroiske til politiet og konsekvensene ved å anmelde for dem og familien i hjemlandet. Juridisk bistand fra advokat er derfor helt avgjørende for at de utsatte tør å anmelde.

ROSA har de siste årene hatt et økt fokus på utsatte som soner fengselsstraff, er varetektsfengslet, eller er internert på Politiets utlendingsinternat på Trandum. Tiltaket peker på at gruppen har gjennomgående lite tilgang på informasjon og peker på risikoen for straff for handlinger begått under tvang i en menneskehandelssituasjon. Det er mange konkrete utfordringer som oppstår både ved identifisering og oppfølging, og ROSA arbeider stadig med å kartlegge og løse disse i samarbeid med ansatte i fengslene og bistandsadvokater. ROSA mener det er behov for økt kompetanse og forståelse for **bestemmelsen om straffritak** i Europarådskonvensjonen artikkel 26 i rettsapparatet, hos dommere, påtalejurister, politi og bistandsadvokater.

ROSA påpeker behov for flere **kvalifiserende og arbeidsrettede tiltak** for personer utsatt for menneskehandel. Det er viktig både som rehabilitering og for å forhindre nye utnyttelsessituasjoner. Videre fremheves det at **helsetjenester**, og da særlig tilrettelagt rehabilitering og spesialisthelsetjenester fremdeles er lite tilgjengelig for gruppen. ROSA peker også på variasjon i **NAV-tjenester**. NAV har en sentral rolle i å sikre ulike former for bistand under refleksjonsperioden og ved bosetting. ROSA erfarer gjennom å bistå personer over hele landet, at det er store variasjoner mellom kommunenes NAV-tjenester hva gjelder satser, tilgang til kvalifiseringstiltak, skjønsmessige vurderinger

av hva som kan dekkes innenfor sosialtjenesteloven, forståelse for hva slags støtte personer trenger i bosettingsfasen mv. ROSA mener det er behov for en harmonisering slik at tilbudet blir mer likeverdig. De trekker også frem behovet for mer tilrettelagte botilbud for gruppen der antatte ofre har bolig i regi av NAV, med tilgang på nødvendig bistand og oppfølging.

ROSA viser for øvrig til **Granavolden-plattformen** der det fremgår at oppholdsgrunnlaget for utsatte skal utvides, at det skal sikres helhetlig bistand, og at frivillige organisasjoner skal styrkes. ROSA mener at disse målsetningene ikke er oppfylte, og at dette vitner om en overordnet tendens, hvor det gjøres for lite for å bedre de utsattes situasjon i Norge, på tross av tverrpolitisk enighet om at menneskehandel skal bekjempes. De viser herunder til endring i utlendingsforskriften § 8-4 annet ledd om oppholdstillatelse til vitner i sak om menneskehandel som ble innført i 2020, og som ROSA peker på at var i strid med Stortingets anmodning og de fleste svarene i høringsrunden (se rapportens punkt 2.5 for nærmere informasjon om endringen).

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

■ **Kirkens Bymisjon og Lauras hus**

Kirkens Bymisjon har flere oppfølgingstiltak for antatte ofre for menneskehandel, omtalt nærmere i punkt 7.5. Et av Bymisjonens tiltak, [Nadheim](#), drifter også et botiltak. [Lauras hus](#) er et døgnbemannet **forsterket botilbud til identifiserte mulige ofre for menneskehandel, og deres barn**. Beboerne har hovedsakelig vært utnyttet til prostitusjon, men også til andre utnyttelsesformer. Botilbudet består av 6 samlokaliserte og 3 eksterne leiligheter, er døgnbemannet og ligger på skjermet adresse i Oslo. Nadheim har drevet Lauras hus siden 2009. Tiltaket er finansiert ved tilskuddsmidler fra JD.

Tiltaket gir tilbud om **tett sosialfaglig oppfølging** av kompetente ansatte, i et trygt og stabilt bomiljø. Det jobbes sosialfaglig med et hovedfokus på traumestabilisering. Beboerne får også bistand med sine øvrige helsemessige utfordringer, og det legges til rette for

ulike kvalifiseringstiltak, som skole, arbeidspraksis, foreldreveiledning, trening med mer. Flere har i 2020 også gått på norskkurs og på Tone Lise Akademiet. Kvalifiseringstiltakene muliggjøres gjennom et tett samarbeid med ROSA og/eller HTSO, som også i hovedsak står for finansieringen. Det blir sammen med disse og vedkommende selv kartlagt hvilke tiltak som vil være mulig, ønsket og nyttig. Tiltaket tilrettelegger også for annen type aktivisering, som felles måltider, turer, hobbyverksteder mv.

Lauras hus samarbeider med ROSA og HTSO ved NAV Grønerløkka om inntak. I løpet av 2020 har **16 kvinner** og 3 medfølgende barn **bodd på Lauras hus**, en liten økning fra 14 kvinner i 2019. Av de 16 kvinnene, har Nadheim rapportert at 7 var nye i tiltaket i 2020 (alle henvist fra ROSA), mens 9 var beboere fra tidligere år. 15 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse og 1 til arbeid. 8 var fra afrikanske land, 4 fra østeuropeiske land, 2 fra asiatiske land og 2 fra søramerikanske land.

I tillegg har Lauras hus gitt oppfølging ved **ettervern til 7 kvinner** og 1 medfølgende barn **som hadde flyttet ut før 2020**. Alle var utnyttet seksuelt. 5 kom fra afrikanske land, 1 fra et østeuropeisk land og 1 fra et asiatisk land.

Botiden varierer og er avhengig av oppholdsgrunnlaget. Man kan bo på Lauras hus uavhengig av type opphold, og det er ikke uvanlig at beboerne går over fra refleksjonsporet til asylsporet i løpet av botiden. Det vanligste er en forholdsvis lang botid, som enten resulterer i bosetting eller i retur. Noen bor en kortere periode i løpet av et år, mens andre har flere års botid. 9 voksne og 2 barn flyttet ut av tiltaket i 2020. 7 av disse og 2 barn ble bosatt i en norsk kommune, mens 2 flyttet over i et annet tiltak. Ingen ble i løpet av 2020 returnert til sitt hjemland. Av de som ble bosatt i 2020, fikk 5 innvilget asyl, 1 opphold etter vitnebestemmelsen og 1 opphold på humanitært grunnlag etter først å ha hatt refleksjonsperiode. De øvrige har hatt midlertidige oppholdstillatelser i refleksjonsporet eller i asylsporet, 1 beboer fikk innvilget ettårig midlertidig opphold, men rakk ikke bosettes i 2020, og 1 beboer hadde vedtak om retur i tråd med Dublinforordningen.

Lauras hus har et utstrakt **etterverntilbud**, og i 2020 var det til sammen 16 kvinner som tok i bruk denne muligheten, hvorav 9 var de som flyttet ut i løpet av 2020. Enkelte benytter seg av etterverntilbudet også etter å ha flyttet ut for flere år siden, men hoveddelen av tilbudet er i de seks første månedene etter utflytting. Ettervernet har bestått av råd og veiledning over telefon og fysiske møter. Bistandsbehovet varierer og innebærer ofte hjelp til å navigere i det offentlige systemet, sosialt samvær (samtaler, kafebesøk mv.) og bistand og følge til avtaler (NAV, Politiets utlendingsenhet, ambassade, politi mv). Det lages en ettervernplan sammen med beboeren i forkant av utflytting. Denne gir føringer for omfanget og innholdet i ettervernet. Alt ettervern skal ha et fokus på selvstendigjøring og å muliggjøre overganger til andre mer relevante instanser og aktører. Ettervernarbeidet på Lauras hus har vært mer utfordrende i 2020 på grunn av **COVID-19**. Det har ikke vært mulig å gjennomføre felles nettverkstreff som planlagt. Arbeidet har vært basert på individuell oppfølging. Lauras hus har likevel fokusert på å opprettholde et tilbud og ansett det som spesielt viktig i en tid der mange har mistet andre tilbud.

Lauras hus **samarbeider** tett med andre aktører, som bistandsadvokater, politi, fastlege og helsevesenet generelt. I tillegg samarbeider tiltaket med helsestasjoner og barnehager når beboere har barn. Lauras hus har hyppig kontakt med de innsøkende instansene, HTSO og ROSA. Andre viktige samarbeidspartnere er IOM (International Organization for Migration), Røde Kors, andre tiltak i Kirkens Bymisjon, som blant annet Frivillighetssentralen på St. Hanshaugen.

2020 har i stor grad vært preget av restriksjoner og endringer som følge av **COVID-19**. For å sikre god nok oppfølging av beboerne, både i hverdagen og ved en eventuell smittesituasjon, har Lauras hus holdt en av de eksterne leilighetene ledig store deler av året, med formål å kunne flytte beboere som må isoleres dit. Mange av de vanlige tilbudene for beboerne, som behandling i psykiatri og helsevesen, arbeidspraksis og skoletilbud, trening mv. har blitt redusert, utsatt eller avviklet. Dette har igjen ført til et større press på bemanningen på Lauras hus og en forverring i beboernes psykiske fungering. Oppfølgingsarbeidet har blitt mer tidkrevende, da de av smittevernhensyn må

holde avstand og i perioder redusere fysiske treff til et absolutt minimum. Der Lauras hus opprinnelig har operert med gruppetilbud, har de justert dette til én-til-én tilbud. Omstilling i driften har likevel bidratt til at kvaliteten på tilbudet til beboerne er opprettholdt, til tross for pandemi og restriksjoner.

Lauras hus bemerker at det har vært **endringer i målgruppen** for botilbudet de senere år. Der det tidligere år har vært en stor overvekt av antatte ofre fra Nigeria, er dette nå avtagende, og Lauras hus ser en større spredning av nasjonaliteter. Dette er en dreining man allerede har sett på det oppsøkende feltet, men som først nå er blitt synlig hos boligtiltakene. Lauras hus ser også at beboerne har større variasjon i bakgrunnshistoriene sine enn før. Flere har blant annet blitt utnyttet i sammenheng med å ha en seksuell orientering som har vært ulovlig i hjemlandet. For andre er nærheten til bakmenn og utnytttere tettere, de er kanskje i samme land og noen ganger samme by. Dette tilfører en kompleksitet og nye utfordringer i hjelpearbeidet sammen med en generell økt sikkerhetsrisiko.

Tiltaket melder som i foregående år, om **behov for et mer helhetlig arbeid rundt helsehjelp** til antatte ofre for menneskehandel. Det er et tydelig behov for en mer effektiv håndtering av denne sårbare gruppens behov. Lauras hus ser at de mest stabile, som har fått bistand og profesjonell helsehjelp, er blant de som raskest kommer seg ut i jobb og etablerer seg, og i tilfeller de blir sendt ut av landet vil det gi dem et bedre utgangspunkt for å håndtere nettopp dette.

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

Maritakafeen er en sentral arena for kontaktetablering, individuell oppfølging og oppsøkende arbeid på gaten. Kafeens åpningstid på natt gir mulighet til å bygge relasjon og tillit, informere om andre tiltak, identifisere mulige utnyttelsessituasjoner og melde bekymring, eksempelvis ved observasjon av antatte mindreårige i prostitusjonsmiljøet. Arbeidspraksis gir individuell oppfølging til kvinner i refleksjonssporet gjennom en av stiftelsens brukbutikker. **Bofellesskapet er en døgnbemannet bolig på hemmelig adresse i Oslo med 5 plasser**, primært for kvinner innvilget midlertidig oppholdstillatelse gjennom refleksjonsordningen. Marita Women driftes med tilskuddsmidler fra JD og bo- og oppfølgingsstøtte fra HTSO ved NAV Grünerløkka.

I 2020 har det **bodd 4 kvinner i bofellesskapet**. 2 av kvinnene flyttet inn i 2020, mens 2 hadde bodd der siden 2019. Alle var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse. 2 var fra afrikanske land, 1 fra et østeuropeisk land og 1 fra et asiatisk land. Kvinnene ble henvist gjennom ROSA og HTSO. I tillegg har Marita gitt oppfølging ved **ettervern til 2 kvinner som hadde flyttet ut før 2020**. De var utnyttet seksuelt og kom fra afrikanske land.

Bofellesskapets utforming bygger på en etablert praksis i Maritastiftelsens andre tilrettelagte botiltak, med en kombinasjon av ansatte i turnus og 2-3 frivillige som bor i huset. Ansatte har alt av oppfølgingsansvar, inkludert støttesamtaler, praktisk bistand og samarbeid med andre instanser. De frivillige, både de som bor i huset og andre frivillige, gir viktige bidrag for å skape et stabilt og positivt miljø. Marita Women vektlegger å gi mulighet for mestring i hverdagen, med meningsfulle aktiviteter, arbeidstrening og skole, samt bidra med en stabil og trygg bolig hvor den enkelte skal ha sitt privatliv, men samtidig kunne være i et tettere fellesskap. Kvinnene i bofellesskapet forventes å følge opp aktivitets tiltak på dagtid, som skole eller arbeidspraksis, og å ikke lenger være aktive i prostitusjon. Bofellesskapet samarbeider blant annet med ROSA, HTSO, Adora-prosjektet, Oslo Voksenopplæring Rosenhof og KIA (Kristent Interkulturelt Arbeid, norskkurs). Ved behov for helsehjelp benyttes Pro Sentret, hvis kvinnen venter på å bli folkeregistrert og følgelig ikke har fått tilgang til fastlege.

Som følge av **COVID-19**, ble det innført inntaksstopp til boligen fra april til august. Skole og arbeidspraksis ble i perioder stengt ned, og tilgang til de fleste aktivitetstiltak ble redusert. Mange var dermed hjemme samtidig, med de utfordringene det medførte. Oppfølging av rutiner og tiltak ble fortløpende utarbeidet og oppdatert, i tett samarbeid med egen smittevernskonsulent og etatsoverlege ifra velferdsetaten. For å beskytte bofellesskapet ble turnus lagt om i en periode, med lengre tid på jobb og lengre perioder fri for å redusere antall mulige smitteveier. Det har i tillegg vært utstrakt bruk av hjemmekontor og digitale møter. Det har ikke vært smitteutbrudd med covid-19 i bofellesskapet.

Av gjennomførte kvalifiseringstiltak med strenge smittevernsrestriksjoner, har tiltaket kunnet gjennomføre digital norskundervisning en gang i uka. Det er også gitt et omfattende oppfølgingstilbud til to gravide kvinner i samarbeid med jordmor og programmet Familie for første gang (Nurse-Family Partnership) i regi av RBUP (Regionsenter for barn og unges psykiske helse), og etter hvert også oppfølging av mor og barn under programmet. Arbeidspraksis har i perioder vært åpent, med enkelte restriksjoner. 1 har fått fullført utdanning. Til tross for usikkerhet og konstante endringer, har tiltaket erfart at kvinnene har kunnet opprettholde et trygt og godt miljø i bofellesskapet.

Marita trekker frem flere **bekymringer** for målgruppen som følge av **COVID-19** situasjonen:

Tiltaket viser til at de gjennom allerede etablerte relasjoner i Maritakafeen har kunnet opprettholde kontakt med de fleste av kvinnene på gaten det siste året, gjennom oppsøkende arbeid, hyppig telefonkontakt og sosiale plattformer. I starten var det vanskelig å få målgruppen til å forstå og følge smittevernregler. Mange har opplevd å ikke få nok informasjon eller å ikke ha forstått informasjonen fra myndighetene. Grunnet manglende språkforståelse og leseferdigheter, og manglende tilgang til kanaler for slik informasjon, var det behov for å forklare regler og restriksjoner. Tiltaket erfarte at det var vanskelig å få tillagt viktig informasjon nok betydning slik at kvinnene tok hensyn til den. I tillegg til at målgruppen har hatt vanskelig for å ta til seg informasjon, forsto flere heller ikke alvoret ved situasjonen før etter en god stund.

Videre peker Marita på manglende **økonomiske tiltak** for å avhjelpe i en vanskelig situasjon med pandemien. Tiltaket viser til at de mest sårbare har falt utenom enhver tiltakspakke fra myndighetene, og at disse står veldig alene. Organisasjoner som tradisjonelt pleier å være der for å avlaste deres situasjoner har kun bistått med et redusert tilbud. Mange ble svært redde og fortvilet da inntekten sank drastisk og de ikke hadde penger nok til å dekke utgiftene sine. De fleste av Maritakafeens brukerne har ikke rett til økonomisk hjelp i Norge, og uten penger til mat og losji har det vært utfordrende å holde seg hjemme. Mange har vært i en svært vanskelig situasjon. De ble mer sårbare for å godta kunder de ellers ikke ville hatt kontakt med og har i større grad tolerert risikoadferd med kunder. Flere har opplevd betydelig økning av voldsrelaterte episoder. Samtidig har de vært redde for selv å bli smittet eller å smitte familie i hjemlandet. Marita har bistått med noe mat gjennom egne kanaler, formidlet hjelp gjennom evangeliesenterets matutdeling og gjennom noe matutdeling på Pro Sentret. På våren ble det delt ut et kontantkort på 1000 kroner til ca. 20 kvinner. Pengene var samlet inn fra organisasjonen Pion (Sexarbeidernes Interesseorganisasjon) og delt ut i samarbeid med en ansatt i Marita med kjennskap til hvem som kunne trenge det mest.

Myndighetenes kontrolltiltak under pandemien har også gjort det svært vanskelig å **kartlegge** mulige indikatorer på utnyttelsessituasjoner. Marita viser til at de har registrert pågående utlendingskontroll for sjekk av kvinnenes identitetspapirer og oppholdsstatus. Kvinner skal ha blitt fortalt at hvis de ut ikke fjerner seg fra gatene av hensyn til smittevern, vil de bli sendt ut av landet. Marita har registrert at det har gått svært kort tid før kvinner har vært ute av landet. Tiltaket er kritisk til at smittevernhensyn brukes som en trussel overfor kvinnene, og at straffen for å kanskje komme til å bryte smittevernregler, er bortvisning eller utvisning. Ansvaret blir lagt på den enkelte som selger seksuelle tjenester, mens det er et fravær av fokus på kundenes ansvar for smittevern. Marita kritiserer en slik praksis overfor en allerede sårbar gruppe, fremfor å heller komme i dialog for å finne løsninger. Tiltaket uttrykker videre bekymring for at politiet ikke foretar en vurdering av om disse kvinnene kan være utnyttet i menneskehandel. Marita viser til at det nå er

svært få personer igjen i gateprostitusjon i Oslo. Tiltaket erfarer at mange reiser til andre byer i Norge, og at de blir usynlige i forhold til hjelpetiltakene. Det øker risikoen for at utnyttelsessituasjonen ikke avdekkes. Flere har også etablert seg i innemarkedet, med en betydelig smitterisiko og hvor smittesporing er vanskelig.

Marita trekker også frem flere **anbefalinger** for videre arbeid på feltet:

Det er behov for raskere tilgang til identitetsdokumenter og helsetjenester, som tilgang til lege, fysioterapi, psykologiske tjenester og traumesensitiv behandling. Digitale plattformer og visuelle redskaper bør videreutvikles for et mer tilrettelagt samarbeid på tvers av tiltakene og opp mot den enkelte brukeren i møte med systemet. Det bør tilrettelegges for tilpasset kompetanseheving for mennesker med liten kunnskap om data. Mange av Maritas brukere kan ikke lese og skrive, og det er avgjørende at de får tilgang til viktig informasjon på en plattform og et språk de forstår. Det bør sikres et mer helhetlig tilbud til ofre, med rom for et individuelt tilpasset løp og en anerkjennelse av at det tar tid for mange å gjenvinne myndighet i eget liv.

■ Frelsesarmeen og Safe House Filemon

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

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

Safe House Filemon har siden juli 2018 åpnet for å kunne ta imot menn, over 18 år, på kort varsel til avklaringsopphold når det foreligger indikasjoner på mulig menneskehandel.

3 av plassene på tiltaket er forbeholdt slike avklaringsopphold. Denne avtalen er i samarbeid med HTSO ved NAV Grünerløkka.

I 2020 bodde **6 menn** med oppholdstillatelse i refleksjonssporet på Filemon, nær som i 2019 (5 menn). 4 av mennene flyttet inn i 2020, mens 2 hadde bodd der siden 2019. 4 var antatt utnyttet til arbeid og 2 til tjenester. 3 var fra østeuropeiske land, 2 fra asiatiske land og 1 fra et afrikansk land. De var i alderen 27-47 år.

I tillegg bodde **10 menn og 1 kvinne** i kortere tid på tiltaket uten først å ha søkt om refleksjonsperiode, såkalt avklaringsopphold. Alle var henvist til tiltaket som følge av mulig utnyttelse til arbeid. 10 var fra østeuropeiske land og 1 fra et asiatisk land, og de var i alderen 18-56 år. De valgte ikke å søke om refleksjonsperiode. De bodde på tiltaket i noen dager til noen uker før de valgte å returnere til hjemlandet med eller uten IOM, eller ble fulgt opp videre av andre tiltak. De fleste ble etter en nærmere kartlegging i samarbeid med bistandsadvokat, og i noen tilfeller i samarbeid med politiet, vurdert av Filemon til ikke å være antatte ofre for menneskehandel.

Filemon bemerker at **covid-19** ikke synes å ha virket inn på antall beboere eller henvendelser til tiltaket. Etterspørselen har vært lik som de foregående år. Inntak har skjedd mer planmessig for å redusere potensiell smitte og beskytte beboere og ansatte, uten at dette har gitt noen større utfordringer. Beboere med symptomer har kunnet bo i en egen leilighet tilknyttet boligen, under tilsyn og oppfølging frem til de var symptomfrie. Muligheten for å ha selvstendige leiligheter i karantenetiden har vært viktig.

Gjennom driftsperioden har Filemon erfart at de som kommer til tiltaket har **ett hovedmål, å få seg jobb**. Dette gjelder både beboere som har refleksjonsperiode og de som er på avklaring, både før og etter covid-19 epidemien. Tiltaket erfarer at dette har blitt mer krevende for den enkelte. Sårbare migranter er muligens dem som rammes først. Hindringer som språk, tilgang til og forståelse for digitale teknologi, liten formell kompetanse og utdanning, manglende personnummer, bankkonto eller en adresse/bosted har alltid vært der. **Covid-19** har forverret

situasjonen ytterligere fordi det blir vanskeligere å møte opp fysisk på en arbeidsplass for å levere CV eller lage avtaler med en potensiell arbeidsgiver, men ikke minst fordi mange av yrkene disse personene blir rekruttert til, er de som rammes mest. En beboer ble som mange andre i Norge, permittert. Gjennom Filemon kan man få praksisplass hos Fretex. Her kan man opparbeide seg kompetanse om det norske arbeidslivet og få en referanse ut mot ordinært arbeidsliv. Dette har på mange måter vært en hjørnestein i tilbudet. Også her erfarer tiltaket at det har blitt vanskeligere å få plass på grunn av nedstengning eller redusert drift.

Filemon erfarer for øvrig at det under **covid-19** har tatt lengre tid for deres beboere å få svar på søknad om refleksjonsperiode, få respons fra enkelte politidistrikt og å få bistand til å reise hjem ved assistert retur. Der det tidligere var oppmøte fysisk for å levere en søknad eller få bistand fra det offentlige, skjer dette i større grad digitalt. Uten digitale ferdigheter eller tilgang til teknologi, har dette ofte vært krevende for personer Filemon bistår.

Filemon påpeker behovet for og nødvendigheten av å i større grad **samordne og koordinere** arbeidet som gjøres opp mot antatte ofre for menneskehandel. Det vises til forståelse for at det er et krevende felt med ulike interesser og sektoroverskridende felt. Samtidig har det i en årrekke fra sentralt offentlig hold blitt påpekt at dette skal tas tak i. Filemon etterlyser konkrete resultater på dette arbeidet, på kort og lengre sikt.

7.5 Erfaringer fra andre tiltak som gir oppfølging til antatte ofre

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

■ Pro Sentret, Oslo kommune

[Pro Sentret](#) er Oslo kommunes tjenestetilbud til personer med erfaring fra å selge og/eller bytte seksuelle tjenester

og nasjonalt kompetansesenter innen prostitusjon. Senteret tilbyr en rekke ulike **tjenester** til målgruppen: lavterskel drop-in tilbud, helsetjenester, juridisk rådgivning, sosialfaglig bistand, støttesamtaler og praktisk hjelp både ved fysisk oppmøte og på digitale flater, samt oppsøkende arbeid i gateprostitusjon, på innemarkedet og på internett. Som nasjonalt kompetansesenter tilbyr Pro Sentret landsdekkende kunnskapsformidling og veiledning til hjelpeapparatet, tjenesteytere, organisasjoner og enkeltpersoner.

I 2020 har Pro Sentret gitt tjenester til **19 personer** identifisert som antatte ofre for menneskehandel, kun 1 person var ny i 2020. 18 var kvinner og 1 mann, alle var antatt utnyttet til prostitusjon. 12 var fra afrikanske land, 4 fra østeuropeiske land og 3 fra søramerikanske land.

Pro Sentret har hatt alle sine tjenester tilgjengelige under **covid-19** pandemien i 2020, om enn med noen justeringer i forbindelse med ulike smittevernregler. Pro Sentret viser til at situasjonen for personer som selger sex har vært **særlig vanskelig** under pandemien. 20. mars 2020 kom et forbud mot sexsalg, uten at noen former for kompensasjonsordninger var eller ble satt på plass. Over natten mistet folk levebrødet, og grensene i Europa ble stengt slik at det var vanskelig å returnere til hjemland eller oppholdsland. Uten økonomiske støtteordninger var mange nødt til å fortsette i prostitusjon, men den risikoen det innebar. Pro Sentret viser videre til at myndighetene ikke utarbeidet tilrettelagt informasjon til sexarbeidere om rettigheter og plikter under stadige endrende smittvernsregler, reiserestriksjoner og karantenebestemmelser. Dette førte til stor usikkerhet og utrygghet, og mange opplevde å være overlatt til seg selv i en svært utfordrende situasjon. Pro Sentret utarbeidet mye informasjon på flere språk i et forsøk på å imøtekomme informasjonsbehovet. Videre var Pro Sentret svært proaktive i sitt oppsøkende arbeid, intensiverte arbeidet med støttesamtaler, organiserte hjemreiser og delte ut poser med mat.

Da forbudet mot sexsalg ble opphevet 30. april 2020, ble det ikke utarbeidet en egen smittevernveileder for sexsalg. Pro Sentret viser til at politiet således selv tolket gjeldende nasjonale og lokale **smittevernregler** og vurderte om utenlandske sexarbeidere hadde brutt disse, og at resultatet har vært bortvisninger, utvisninger og interneringer

av utenlandske sexarbeidere med svært varierende og til tider kreative begrunnelser for hvorfor de utgjør en fare for folkehelsen. Pro Sentret påpeker at politiets aksjoner i seg selv har skapt en svært vanskelig, uforutsigbar og utrygg situasjon for personer som selger sex, en situasjon som blir forsterket negativt av at det ikke har vært mulig å gi adekvat og korrekt informasjon om hva som er gjeldende rett.

Både under nedstengingen i mars/april og senere har Pro Sentret registrert at flere har gått over til, eller supplerer med, **digital virksomhet** som webcaming og salg av bilder og filmer med seksuelt eller pornografisk innhold, uten nødvendigvis å ha tilstrekkelig kunnskap om hvilke forhåndsregler man må ta ved slik virksomhet. Pro Sentret påpeker utviklingen som foruroligende, da dette er arenaer hvor potensialet for utnyttning og utpressing er stort. Pro Sentret utarbeidet derfor informasjonsmateriale som ble distribuert i ulike sosiale medier.

Pro Sentret registrerer med uro også økt aktivitet fra personer som frekventerer de digitale flatene hvor personer som selger sex annonserer, for å rekruttere dem inn i **organisert virksomhet**. De viser til at stadig flere lar seg organisere, med store personlige og økonomiske omkostninger, fordi de opplever at de trenger den bistand og beskyttelse slik organisert virksomhet kan gi, i en ellers utrygg og uforutsigbar arbeids- og livssituasjon. Pro Sentret påpeker at veien derfra til en menneskehandelssituasjon er kort.

Pro Sentret erfarer at det fortsatt er **lite fokus** på menneskehandel til prostitusjon hos en rekke aktører og i den politiske debatten. Sentret er bekymret for at det reduserte fokuset gjør at de riktige spørsmålene ikke blir stilt, slik at færre ofre for menneskehandel til prostitusjon blir identifisert. De påpeker at politiets aksjoner i smittevernsøyemed viser at det er grunn til å være urolig, da de mener ingenting tyder på at det blir foretatt grep for å forsikre seg om at personer som vurderes bortvist eller utvist ikke er utsatt for menneskehandel eller andre former for utnyttning.

I Pro Sentrets årsrapport for 2020 gis nærmere oversikt over markedet for kjøp og salg av sex og om covid-19 pandemien og smittevernberedskap for personer som selger sex, se [her](#).

I samarbeid med Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet, har Pro Sentret i april 2021 utarbeidet veilederen “Smittevern faglige råd for å forebygge covid-19 ved salg eller bytte av seksuelle tjenester”, se [her](#).

■ Adora-prosjektet ved Tone Lise Akademiet

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

10 kvinner deltok i prosjektet i 2020, en nedgang fra 17 deltakere i 2019. 9 var nye i prosjektet i 2020, mens 1 av dem også deltok i 2019. 9 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse og 1 i en kombinasjon av seksuell utnyttelse og arbeid. 6 var fra afrikanske land, 3 fra østeuropeiske land og 1 fra et asiatisk land.

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

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

Utdanninger og kurs ved Tone Lise Akademiet ble stengt 12. mars 2020, i tråd med nasjonale **COVID-19** restriksjoner. Praktiske fag fikk unntak fra 27. april 2020 og Adora kunne åpnet opp for undervisning ved skolen, med nye rutiner for hygiene og bruk av munnbind på skolen.

Adora hadde 6 kvinner i neglefaget i perioden da skolen var stengt. Digital undervisning i praktisk estetiske fag som Tone Lise Akademiet tilbyr, er utfordrende. Adora viser til at elevene fikk en treningspakke med verktøy og produkter for å kunne praktisere ved sitt bosted. De fleste kvinnene hadde imidlertid ikke egen PC og kunne heller ikke alltid låne dette fra kontaktpersoner eller bosted. Mange av kvinnene hadde heller ikke digitale ferdigheter eller erfaring, slik at digital undervisning og oppfølging ble krevende. Covid-19 satte de praktiske fagene flere skritt tilbake, og Adora registrerte at læringskurven og motivasjonen blant kvinnene gikk ned. Tone Lise Akademiet brukte flere ressurser og forlenget kurstiden i juli/ august for å innhente tapt øvelse og bygge opp læringskurven til kvinnene. Adora viser til at det i hele perioden har vært avgjørende å ha en tettere oppfølging med kontaktpersoner og kvinnene i prosjektet for å holde motivasjonen oppe.

■ Prosjekter i regi av Røde Kors

Rett til å bli sett, Oslo Røde Kors

Rett til å bli sett tilbyr **oppfølging og aktiviteter** til antatte ofre for menneskehandel i alle utnyttelsesformer. Dette er hovedsakelig kvinner og menn utnyttet til prostitusjon, arbeid eller tjenester. I 2020 har Rett til å bli sett tilbudt sosiale aktiviteter, herunder fellesaktivitet og et koblings-tilbud, samt utført koordinerende individoppfølging til personer uten annet oppfølgingstilbud. Rett til å bli sett har som mål å bidra til et likeverdig og helhetlig tilbud for mulige ofre og ofre for menneskehandel som befinner seg i Oslo-området. Rett til å bli sett skal ikke erstatte eksisterende tilbud eller offentlige tjenester og samarbeider med ulike etater og organisasjoner på feltet for å sikre en helhetlig oppfølging. Gjennom aktivitets- og koblingstilbudet ønsker prosjektet å gi ofre for menneskehandel et pusterom i hverdagen, skape nye sosiale nettverk, bidra med stabiliserende aktiviteter, tilby kompetansehevede tiltak og bidra til å sikre at den enkeltes rettigheter blir ivaretatt.

I 2020 har Rett til å bli sett vært i kontakt med **18 deltakere** som var tilknyttet møteplass- og/eller koblingstilbudet, en nedgang fra 25 i 2019. 4 av disse deltakerne mottok også individoppfølging fra tjenesten. 4 var nye i prosjektet 2020, mens 14 deltok i prosjektet fra tidligere år. 15 var kvinner og 3 menn. 13 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, 4 til arbeid eller tjenester og 1 i en kombinasjon av seksuell utnyttelse og arbeid. 8 var fra afrikanske land, 4 fra asiatiske land, 3 fra østeuropeiske land og 3 fra søramerikanske land. Flere av deltakerne har vært tilknyttet prosjektet over flere år og har fremdeles behov for oppfølging og/eller sosiale aktiviteter, til tross for at selve menneskehandelssaken er avsluttet.

Rett til å bli sett har driftet et arbeidspraksisprogram i samarbeid med Nordic Choice Hotels. Deltakere fikk tilbud om tre måneders arbeidspraksis ved et hotell i Oslo-området innen renhold, kjøkken, frokostservering, vaktmestertjenester eller lignende. Opprinnelig skulle arbeidsprogrammet opprettholdes ut 2020, men grunnet **COVID-19** og stengte hoteller ble ordningen avrundet i 2020. Fra 2015 til 2019 har 35 deltakere startet i praksis, hvorav 23 deltakere har fullført, 19 har fått tilbud om videre arbeid og 9 har fått tilbud om betalt arbeid ved hotellet i etterkant.

På grunn av covid-19 og strenge smittevernregler, har det vært begrensninger i hvilke aktiviteter Rett til å bli sett har hatt mulighet til å gjennomføre, særlig i første halvdel av 2020 men også periodevis i løpet av høsten. Enkelte av de planlagte aktivitetene har blitt utsatt og andre avlyst. De ansatte har hatt tett kontakt med deltakerne. Det er blitt tilbudt psykososiale støttesamtaler, og prosjektet har bidratt med konkrete råd for å mestre hverdagen under nedstengningen av samfunnet.

Rett til å bli sett tilbyr en rekke sosiale aktiviteter og kurs/workshops drevet av frivillige. Aktivitetene er basert på psykososiale prinsipper, og alle de frivillige kursene i psykososial støtte. Prosjektets deltakere har ofte et svært begrenset sosialt nettverk og befinner seg i en situasjon preget av stor usikkerhet. Prosjektets erfaring er at **sosiale aktiviteter** spesielt tilpasset målgruppen bidrar til å forhindre isolasjon og gir mennesker i en sårbar livssituasjon mulighet til å danne meningsfulle sosiale relasjoner.

Ettersom deltakergruppen er svært sammensatt med ulike språkgrupper, nasjonaliteter, aldre og utnyttelsesformer, har prosjektet fokus på å tilpasse aktivitetstilbudet etter deltakerne som er tilknyttet til prosjektet. Aktivitetstilbudet er i stor grad fokusert på mindre grupper og én-til-én koblinger.

Totalt hadde prosjektet 68 besøk til **møteplassaktiviteten** i 2020. 15 deltagere har benyttet seg av dette tilbudet som ble avholdt 24 ganger i løpet av 2020. 9 deltagere var koblet med en frivillig. Ifølge retningslinjene skal disse møtes omtrent to ganger i måneden, totalt blir dette 219 treff mellom deltaker og frivillig ut fra felles interesser og ønsker. Noen lærer norsk og får leksehjelp, mens andre drar på museum, trening eller andre aktiviteter. Prosjektet har stort sett gjennomført fellesaktiviteter to lørdager i måneden. I løpet av året har deltakere og frivillige blant annet vært på museum, musikkverksted, skøyting, hesteridning, minigolf, i Tøyenparken og lignede. Videre ble det organisert hyttetur til Uvdal og Bleikøya i Oslofjorden, og prosjektet har hatt en rekke aktiviteter tilknyttet sommer- og juleferie.

Av **påvirknings- og informasjonsarbeid** i 2020, fremhever Rett til å bli sett sin deltagelse på ekspertmøte med FNs Spesialrapportør på moderne slaveri og kontaktmøte i forbindelse med forberedelse av Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse (ECRI) sin rapport på Norge. Videre var fotoutstillingen "Ut av mørket" en del av den digitale festivalen/prosjektet "If you speak up I will join!" i juni. Fotoutstillingen består av bilder og tekster av deltakere i Rett til å bli sett og ble vist på Rådhusplassen i Oslo i forbindelse med Rett til å bli sett sitt 10-årsjubileum i 2019. "If you speak up, I will join!" var et regionalt samarbeidsprosjekt med prosjekter/aktiviteter i Latvia, Sverige, Russland og Norge. Nettsiden til prosjektet fungerer nå som en ressursbank for overlevere av menneskehandel (tidligere ofre) og personer som jobber med antatte ofre. Rett til å bli sett har hatt fotoverksted for deltakerne, og utstillingen "Ut av mørket" blir på nettsiden omtalt som et godt eksempel på å sette deltakerne og stemmene deres i fokus, se [Art Corner \(ifyouspeakup.com\)](http://ArtCorner.ifyouspeakup.com)

EVA, Bergen og Stavanger Røde Kors

Aktiviteten EVA er etablert både i [Bergen Røde Kors](#) og [Stavanger Røde Kors](#). EVA retter seg mot utenlandske

kvinner i spesielt vanskelige livssituasjoner, som har blitt utsatt for vold i nære relasjoner, negativ sosial kontroll eller menneskehandel. EVA tilbyr deltakerne **én-til-én-kontakt mellom frivillig og deltaker**, hvor formålet er at den frivillige skal være støtte til deltakeren i en vanskelig situasjon. EVA samarbeider videre med krisesentre, tiltakene FRI og Albertine, uteseksjonen og andre relevante aktører. EVA Bergen tilbyr **gruppeaktiviteter** for kvinnene og deres barn på Krisesenteret for Bergen og omegn. Gjennom 2020 har mye av aktiviteten blitt redusert grunnet **COVID-19**. EVA innhenter ikke detaljert bakgrunnsinformasjon om deltakerne som henvises fra andre instanser, og er derfor prisgitt at deltakeren ønsker å fortelle om bakgrunnen sin. Til sammen **2 deltakere** var identifisert som antatte ofre for menneskehandel i de to aktivitetene i 2020, begge var nye i 2020. Kvinnene var fra asiatiske land og antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse.

■ **Tiltak i regi av Kirkens Bymisjon**

Nadheim, Kirkens bymisjon i Oslo

[Nadheim](#) er et senter for personer som selger eller har solgt seksuelle tjenester og for antatte ofre for menneskehandel utnyttet til prostitusjon. Tiltaket jobber oppsøkende på internett, i gaten og på massasjestituttt. De tilbyr individuell oppfølging, praktisk bistand, ulike kurs og sosiale aktiviteter.

Nadheim har i 2020 vært i kontakt med flere personer som er blitt identifisert som ofre for menneskehandel i årene 2007–2019. I hovedsak dreier det seg om kvinner. Majoriteten av antatte ofre som tiltaket har hatt kontakt med over tid kommer fra Nigeria. Nadheim har ikke identifisert nye antatte utsatt for menneskehandel og har ikke hatt oppfølging av personer i refleksjonsperiode på Nadheim i 2020. Grunnet forhold ved tiltakets registreringssystem, har ikke Nadheim mulighet til å angi nærmere tallmateriale for 2020.³²

³² Omfang av oppfølgingstiltak fra Nadheim til andre enn beboere på Lauras hus (se punkt 7.4) er derfor ikke er inkludert i den samlede oversikten personer i bo- og oppfølgingstiltakene (se punkt 7.3).

Tiltaket har identifisert betydelig færre nye antatte ofre for menneskehandel fra 2015 og frem til i dag, enn de gjorde i årene før. Dette skyldes dels en kraftig reduksjon i gateprostitusjon og færre kvinner fra Nigeria, og dels at andre aktører har en mer sentral rolle i det å identifisere. Det at de treffer færre i gateprostitusjon, og da særlig færre kvinner fra Nigeria, mener Nadheim henger sammen med en strengere migrasjonspolitisk praksis. I 2020 har antall personer i gateprostitusjon sunket ytterligere grunnet situasjonen med **COVID-19**. Noen av de som solgte seksuelle tjenester på gaten tidligere, har tatt i bruk internett for annonsering av tjenester.

Nadheim har grunn til å anta at det er stor grad av kontroll og organisering i de rumenske og bulgarske **prostitusjonsmiljøene på gaten**. Deres inntrykk er at bakapparatet er tett på. De har erfart utfordringer med å komme i posisjon og etablere tillit i disse miljøene, men ser at det å ha en sosialkonsulent som behersker bulgarsk bidrar til at det er enklere for bulgarske kvinner å kontakte Nadheim for bistand.

I løpet av 2020 har tiltakets sosialkonsulent som snakker både bulgarsk og italiensk også deltatt i det **oppsøkende arbeidet på internett**, noe som har ført til flere kontakter og oppfølgingssaker. Dette har ikke dreid seg om bistand opp mot eventuell kontroll eller utnyttelse, men om bistand i forhold til arbeid, bolig, økonomi, voldsepisoder og i særlig grad spørsmål knyttet til smittevern og inn-/utreiseregler. Fra 2019 til 2020 hadde Nadheim et styrket fokus på russisktalende personer som selger seksuelle tjenester via internett. Disse har ulik livssituasjon; noen er bosatt i Norge og har kommet på familiegjenforening, noen er bosatt i Spania, noen er bosatt i Russland og jobber tilsynelatende for byråer og noen er bosatt i tidligere sovjetstater, blant disse dominerer russiske estere og russiske ukrainere. Inntrykket er at de fleste estere jobber selvstendig, mens flere ukrainere og hviterussere jobber gjennom byråer. Nadheim har fått informasjon om at flere ukrainske kvinner sier de opplever seg kontrollert av byråene, og at det er vanskelig å bryte. Gjennom oppsøkende arbeid på internett, har tiltaket hatt 507 kontakter i 2020. Til sammen har de sendt ut over 1300 meldinger med informasjon om Nadheim til personer som annonserer.

Gjennom sitt oppsøkende arbeid på massasjeinstitutter, kjenner tiltaket til at en del thailandske kvinner som jobber på institutt er utsatt for press om å tilby seksuelle tjenester, og at en del opplever seg kontrollert av andre. Denne gruppa har vært svært utsatt under covid-19 pandemien grunnet bortfall av inntekt, utsatthet for vold fra kunder og press om å utføre tjenester. Som en konsekvens av økonomiske utfordringer for institutteiere, har flere mistet arbeid ved instituttene og få av disse har hatt rettigheter til NAV-tjenester. Dette har ført til en større rulling av kvinner som bytter arbeidsplass og oppsøker andre institutter rundt i landet. Tiltaket vet også at flere institutter har følt seg presset til å annonsere på nettsider for sexsalg for å tiltrekke seg flere kunder. I 2020 har Nadheims to thaispråklige sosialkonsulenter besøkt 49 thailandske massasjeinstitutter, og møtt 87 personer i det oppsøkende arbeidet. Det er drevet et utstrakt informasjonsarbeid knyttet til covid-19, regelverk og smittevern.

Mot slutten av 2020 erfarte Nadheim at politiet igangsatte en **bortvisningspraksis** av utenlandske personer, særlig EØS borgere som solgte seksuelle tjenester, begrunnet i smittevernhensyn. Tiltaket har erfart at dette har skapt frykt i miljøet og er også bekymret for denne praksisen fordi de er i tvil om politiet kartlegger hvorvidt de som bortvises kan befinne seg i en utnyttelsessituasjon.

Når det gjelder personer Nadheim har fulgt opp over tid, er den **sosialfaglige oppfølgingen** som regel ikke lenger knyttet til en menneskehandelssituasjon, men andre forhold. De fleste i denne gruppa har fått innvilget oppholdstillatelse, noen på bakgrunn av å ha vært utsatt for menneskehandel, men flere på andre grunnlag, ofte familiegjenforening med barn eller ektefelle, eller arbeidstillatelse som EØS-borgere. Nadheim ser at mange fortsatt etter flere år sliter med å håndtere erfaringene sine og har dårlig psykisk helse. Noen har utfordringer som aleneforeldre. Mange opplever det å etablere seg i Norge som krevende og etterspør praktisk hjelp og støtte knyttet til et system som oppleves som fremmed. Gjennom 2020 har tiltaket sett et større bistandsbehov blant noen i denne gruppa som følge av situasjonen med **COVID-19**. Flere er utsatt når det gjelder manglende nettverk, isolasjon og evne til å forstå informasjon som gis av myndigheter eller hjelpetiltak.

Nadheim påpeker, i likhet med tidligere års rapporteringer til KOM, at reduksjonen i antallet ny-identifiserte kan henge sammen med at mange ikke opplever at den **hjelp som stilles til rådighet** er relevant eller tilstrekkelig i den situasjonen som de er i. Flere har gjennom årene fortalt at de har havnet i en mer utfordrende situasjon etter at refleksjonsperioden har løpt ut. Det at folk som har tatt imot hjelp erfarer dette, tror Nadheim har innvirkning på hvor mange som ber om hjelp i en menneskehandelsituasjon. Tiltaket tror altså ikke at nedgangen i identifiserte ofre nødvendigvis skyldes at færre blir utsatt for menneskehandel i Norge.

FRI, Kirkens Bymisjon i Bergen

FRI ble etablert i 2010, etter at det over en periode hadde blitt avdekket mange saker om mulige ofre for menneskehandel i Bergen, og det gvar identifisert et behov for bedre oppfølging av disse. FRI har bidratt til å fylle dette mellomrommet. FRI **følger opp ofre for menneskehandel**, uavhengig av utnyttelsesform og kjønn, og kan følge mulige ofre gjennom hele prosessen. FRI er også et **lavterskeltilbud** som tilbyr både drop-in og individuell oppfølging til personer som selger seksuelle tjenester. FRI driver **oppsøkende** virksomhet overfor personer som selger seksuelle tjenester via annonser på diverse nettsider og fra gaten. I 2020 etablerte FRI et samarbeid med Gatejuristen i Bergen om et prosjekt som sikrer FRI sin målgruppe tilgang på gratis rettshjelp. I januar 2021 startet tiltaket opp med oppsøkende arbeid ovenfor massasjeinstitutter som har annonser på kjente nettsider for eskorte og salg av seksuelle tjenester. FRI er det eneste tilbudet i Bergen som jobber utelukkende opp mot målgrupper som har erfaring med salg av seksuelle tjenester og menneskehandel.

FRI har opprettholdt det **oppsøkende arbeidet på gaten** i hele 2020. Det har vært store variasjoner i hvor mange tiltaket har truffet ute hver uke. De første ukene i mars hadde de fokus på å gi informasjon om smitteverntiltak og **COVID-19** situasjonen på relevante språk, bistå videre i systemet de som ønsket å dra hjem, dele ut hygienisk utstyr og holde kontakten med de tiltaket var bekymret for kunne være i en ekstra utsatt og sårbar situasjon. FRI erfarte at deres tilstedeværelse var viktig da de var eneste

som var der. I mars og april var det stabilt mange kvinner å treffe ute. I 2020 traff tiltaket fra 0-25 kvinner de ulike kveldene gjennom året. Det var tidvis vanskelig å vite om alle som ønsket utstyr og informasjon var i tiltakets kjernemålgruppe. I mai hadde politiet en aksjon mot miljøet på gaten. Samme tid forvant alle fra gaten, og det var en periode med få eller ingen kvinner ute. Det var færre kvinner ute andre halvår 2020 enn tidligere år. Mange kom i en vanskelig situasjon økonomisk da det var få folk i byen og få kunder. Tiltaket observerte færre av det de opplever som personer som har en kontrollerende funksjon overfor kvinnene på gaten i perioden 12. mars frem til høsten, da kom flere av disse tilbake.

Det **oppsøkende arbeidet på internett** ble intensivert og FRI har brukt mer ressurser på dette arbeidet i 2020. I tidlig fase av pandemien med strenge smitteverntiltak fokuserte tiltaket på å nå ut til alle med informasjon på relevante språk og bistå med kontakt videre for de som ønsket å dra hjem. Det har generelt vært færre annonser på nett i 2020. Mange har hatt behov for oppfølging, og mye av oppfølgingsarbeidet har også foregått over telefon. Typiske saker er viderekobling for hjemreise, råd i forhold til smitteverntiltak, behov for helsehjelp og juridisk hjelp, og bekymring for livsoppholdet sitt og stort forsørgeransvar for familie hjemme. Det oppsøkende arbeidet på nett gir FRI viktig informasjon om situasjonen rundt personen. Pris på tjenester, hvilke tjenester man tilbyr og annonseoppbygning kan være indikatorer på ekstra sårbare eller utsatte situasjoner for den enkelte.

FRI har kunne ta imot gjester med behov for **oppfølging etter avtale på kontoret** i store deler av året. Tiltaket anslår at ca. 80 enkeltpersoner kom på kontoret i 2020, mens langt flere fikk hjelp over telefonen. Mange har ønsket å komme inn for drop-in etter utstyr og har trengt individuell oppfølging som beskrevet over. Flere enn tidligere år har ønsket norsk kurs og hjelp med å finne arbeid på det ordinære arbeidsmarkedet, noe som i liten grad vært mulig for tiltaket å få til i 2020. Mange har trengt hjelp med å forlenge oppholdstillatelse eller arbeidstillatelse og ønsket å etablere enkeltpersonsforetak. FRI har kunnet tilby gratis juridisk hjelp ved et nytt samarbeid med Gatejuristen i

Bergen. Mange har ytret at de har hatt det tøft økonomisk og psykisk i 2020.

FRI ga i 2020 individuell oppfølging til **10 antatte ofre for menneskehandel**, nær som i 2019 (11 personer). 4 var nye tiltaket i 2020, mens 6 var under oppfølging fra tidligere år. 9 var kvinner og 1 mann. 8 var utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse og 2 til arbeid. 5 personer var fra afrikanske land, 4 fra østeuropeiske land og 1 fra et asiatiske land. I de sakene der vedkommende ble identifisert i 2020 har FRI vært tidlig koblet på via politi og bistandsadvokat. Viktige oppgaver har vært å trygge den enkelte, bidra til å koordinere bistand og yte praktisk hjelp. I akuttsakene er det særlig viktig samarbeid med ROSA, politiets Exit-gruppe, bistandsadvokater, kritesenter og NAV. FRI har også fulgt opp personer etter at de er returnert til hjemlandet og har fortsatt å koordinere med advokat, politi eller ROSA. De har også kunnet tilby aktivitet i Bymisjonens øvrige tiltak. FRI påpeker at det er viktig med god og tett dialog mellom de involverte aktørene, at bistandsadvokatene er erfarne med menneskehandelssaker, og at det er god forståelse og tillit mellom de involverte instansene.

Flere av personene FRI følger opp over flere år har uavklarte bosettings- eller oppholdssituasjoner knyttet til problematikkk rundt hjemlandspass. Dette har vært en krevende situasjon for flere over lang tid. Andre problemstillinger for gruppen er blant annet bosituasjon, rus og psykiatri, å koble på adekvat helsetjeneste, koordinere med NAV og bidra med tilbud om aktivitet. FRI påpeker at de er bekymret for personer i målgruppen i sin helhet. De er isolerte, opplever ensomhet, har fysiske og psykiske helseutfordringer, planlagt behandling og avtaler har blitt utsatt eller tatt lengre tid i 2020 som følge av **covid-19**, og de fleste organiserte sosiale arenaer har vært stengt hele året. Mange har et svakt nettverk rundt seg, og erfaring viser at det er viktig at hjelpetiltak som FRI står klar til å bistå eller hjelpe videre til rett instans, selv etter mange år i Norge. Tiltaket mener det er grunn til å tro at flere som er mulige ofre for menneskehandel har fått en vanskeligere situasjon under pandemien. De fleste tjenester trakk ressursene sine tilbake og konsentrerte seg om kjerneoppgavene sine, og en usynlig gruppe ble mer usynlig i 2020.

FRI understreker betydningen av at det fortsatt jobbes på **systemnivå** med løsninger for de som lever uten hjemlandspass og som er ofre for menneskehandel. Det er videre viktig at ofre for menneskehandel sikres trygt botilbud, og at det er tilgang til spesialisthelsetjenestene ved utfordringer innenfor rus og psykiatri. Det er også viktig at aktørene innen arbeidsliv, arbeidstilsynet og fagforbund gjør seg kjent med feltet og de hjelpetiltak som eksisterer. FRI viser herunder til at flere mulige ofre for menneskehandel utnyttet til arbeid bør få tilbud om bistand fra hjelpetiltakene.

Albertine, Kirkens Bymisjon i Stavanger

[Albertine](#) er et **tiltak** for personer som selger eller har solgt seksuelle tjenester og for antatte ofre for menneskehandel utnyttet til prostitusjon. Tiltaket jobber oppsøkende på internett, på gaten og på massasjestutetter. Det tilbys individuell oppfølging, samtaler, praktisk hjelp, helsehjelp, ulike kurs og tilrettelegging for arbeidspraksis på det ordinære arbeidsmarkedet. Albertine har faste samarbeidsrelasjoner med Kritesenteret i Stavanger, Transkulturelt senter (Helse Stavanger), politiet, bistandsadvokater, IOM, ROSA og de andre prostitusjonstiltakene i Bymisjonen.

I 2020 ga Albertine oppfølging til **6 kvinner** som var blitt identifisert som antatte ofre for menneskehandel i perioden 2009-2018. Ingen nye ble identifisert i 2020, men Albertine bistod en kvinne i å søke om refleksjon. De 6 kvinnene som var blitt identifisert flere år tilbake i tid var totalt inntil 109 ulike møter og fikk tilbud om norsk språktrening, bistand i forhold til NAV, skole, spesialisthelsetjenester og diverse andre offentlige instanser. I 2020 har dialogen i stor grad dreid seg om smittevern og koronasituasjonen.

Antallet nigerianske kvinner som befinner seg i **gateprostitusjon**, og som kommer fra Italia eller Spania, holder seg fremdeles nokså jevnt. Totalt i 2020 ble 11 ulike nigerianske kvinner møtt på gaten eller gjennom tiltakets lavterskel tilbud på dag og kveld. Albertine erfarer i likhet med tidligere år at det er indikasjoner på mulig menneskehandel blant gruppen.

Albertine måtte i 2020 justere og tilpasse tilbudet i henhold til **COVID-19** restriksjoner. Tiltaket klarte likevel å holde åpent gjennom hele perioden, men med noen endringer i treffsted og mer kontakt over telefon. I perioden med forbud mot sexsalg (20. mars–30. april) opplevde de at mange meldte om tøffere tider, og en høyere risiko for vold fra kunder. En redsel for politikontroller i forbindelse med smittevern resulterte i at mange gikk under jorden, vegret seg for å be om hjelp og selv var redde for å bli smittet. Mangel på støtteordninger for denne gruppen fikk store følger for mange, da de Albertine kommer i kontakt med ofte er sårbare for store endringer når det kommer til økonomi, helse og manglende kontakt med hjelpeinstanser og sosialt nettverk. Det opplevdes som om at mange var opptatt av å følge smittevernregler og etterspurte informasjon om disse. Det var videre et behov for bistand i forhold til økonomiske støtteordninger, midlertidig bolig og støtte til hjemreise.

Det var mindre mulighet til oppsøkende arbeid på gaten grunnet smittevernhensyn, og det har også vært få som har befunnet seg på gaten. Albertine har en bekymring for at de som bruker gaten som sitt arbeidssted setter seg i sårbare situasjoner på grunn av få kunder og økonomiske utfordringer.

Oppsøkende virksomhet fysisk på **thai massasjestudioer** var også begrenset. For å nå denne målgruppen, fokuserte Albertine på bruk av telefon og meldinger og har hatt målrettet kontakt inn mot dem som avventer for massasje gjennom bruk av internett. Dette har resultert i utstrakt bistand til thailandske personer som har hatt behov for juridisk, medisinsk og sosialfaglig støtte. Som følge av nedstengingen, ble oppfølgingen av personer ved massasje-studioer veldig omfattende. Det var stort behov for informasjon om permitteringsregler, søknad om tapt inntekt og sosialstønning, muligheter for arbeid andre steder mv.

Albertine har kunnet ha kontinuitet i sitt **opsøkende arbeid på internett** gjennom hele året, og da med ekstra fokus på smittevern og koronasituasjonen. Tiltaket har orientert systematisk om gjeldende regler og retningslinjer generelt, samt informasjon om anbefalte forhåndsregler for de som selger seksuelle tjenester.

Individuell oppfølging og bistand har kunnet fortsette gjennom bruk av telefon og melding, men det har vært utfordrende å løse komplekse problemstillinger uten å kunne møtes fysisk for en gruppe hvor tekniske ferdigheter er begrenset og språkutfordringer gjør det vanskelig å kommunisere over telefon. Mye av bistanden har dreid seg om covid-19 og rettigheter i Norge.

Begrensninger på fysisk tilgjengelighet og møtepunkter gjør at tiltaket har en økt **bekymring** for at ofre for menneskehandel går under radaren, da indikasjoner på at noe ikke stemmer ofte er subtile og noe en plukker opp gjennom observasjoner gjort i møte med personen.

Selv om antall kontakter i 2020 har gått litt ned i forhold til 2019, opplever Albertine at de menneskene de har fulgt opp har hatt mer komplekse problemstillinger og har vært mer krevende å følge opp.

Når det gjelder utviklingstrekk i 2020, ser Albertine at mange har store utfordringer opp mot hvilke rettigheter de har i Norge i lys av **COVID-19** situasjonen. Satsninger videre for tiltaket er å utvide oppsøkende arbeid på nett, da dette er identifisert som en viktig arena for kontakt med målgruppen. Albertine kommer også videre inn i 2021 til å ha systematisk fokus på smittevern og orientering om gjeldende regler og retningslinjer relatert til covid-19.

En av utfordringene Albertine møter er at målgruppen **ofte er redd politi og myndigheter**, og har en frykt for å bli sendt ut av landet. Dette gjør det vanskeligere å få kontakt med dem, og også komme i en posisjon der en kan yte bistand og også bygge tillit som kan avdekke de som befinner seg i situasjoner med tvang og menneskehandel. Det rår også stor usikkerhet rundt hvilke regler som gjelder når det kommer til opphold i Norge, og dette gjør at det er utfordrende og krevende for den enkelte, og også de som skal bistå mennesker i sårbare situasjoner.

Nadheim Trondheim, Kirkens Bymisjon i Trondheim

[Nadheim Trondheim](#) er et tilbud til mennesker som selger eller har solgt seksuelle tjenester og for antatte ofre for menneskehandel. **Tiltaket** ble opprettet i 2019 og drives av Kirkens Bymisjon i Trondheim. De jobber oppsøkende

på internett, massasjeinstitutt og sporadisk på gaten, da Trondheim skiller seg ut med lite eller ingen gateprostituasjon. Det tilbys individuell oppfølging, praktisk bistand, helsehjelp og norskundervisning.

Gjennom året har de tatt kontakt på 253 ulike annonser, med informasjon om tiltaket, covid-19 informasjon, aktiviteter på huset eller om neste legevisitt. Hovedvekten av det **oppsøkende arbeidet** skjer via internett. Antall annonser har vært svært varierende i 2020. Før nedstenging i mars varierte det mellom 40-60 annonser. Ved nedstenging var tallet så langt nede som 19 annonser. Gjennom høsten økte det gradvis og lå rundt 25-35 annonser, med en topp i november på 70 annonser. På det tidspunktet var Trondheim definert som grønt område og tilbakemeldingene fra de som benyttet tilbudet var at det opplevdes sikrere både med tanke på smitte og sanksjoner fra politiet.

Nadheim Trondheim har gjennom 2020 **bistått** 63 personer, 48 kvinner, 13 menn og 2 transpersoner, samt 9 deltakere på norskundervisning for thailandske ansatte på massasjeinstitutt. Samtlige av de som har kontaktet Nadheim Trondheim har migrantbakgrunn, med hovedvekt fra Øst-Europa, Asia og Sør-Amerika, flere har fast tilholdssted i Spania. Hovedvekten tar kontakt for å hente brukerstyr, noe som gir en mulighet for å bygge tillit og relasjon. Samtalene har i stor grad handlet om sosiale eller familiære forhold, covid-19 tiltak, helse og oppholdstillatelse. Gjennom året har det også vært tilbudt norskundervisning til personer som annonserer på ulike eskortesider og som jobber på thai massasjeinstitutt. Til den sistnevnte gruppen, har tilbudet vært del av et arbeid for å komme i kontakt og bygge tillit til det thailandske miljøet. I undervisning har det kommet frem at dette kan være en gruppe som kan stå i en svært sårbar situasjon, med tanke på press om seksuelle tjenester eller ugunstige arbeidsforhold.

Helsetilbudet ved tiltaket inneholder helsefaglig veiledning og tilbud om hurtigtest for hiv/syfilis. I november 2020 kunne helsetilbudet også tilby ukentlig konsultasjon med lege to timer i uken. Fra begynnelsen av november til ut desember har det vært gjennomført 8 konsultasjoner. Lege har da kunne tilby utvidet testing for seksuelt overførbare infeksjoner, celleprøver, veiledning på prevensjon og

fornyng av resepter på medisiner de bruker fast, eller har hatt behov for. Tilbudet er viktig for den enkeltes helse, men også for å bygge tillit og relasjon.

Ingen av de som har mottatt bistand i 2020 ble identifisert og fikk oppfølging som antatte ofre for menneskehandel. Dette har vært et fokusområde, og det har vært jevnlig kontaktpunkter med relevante samarbeidspartnere som menneskehandelsgruppa ved Sør-Trøndelag politidistrikt, Uteseksjonen, helseteamet (oppsøkende arbeid rettet mot gate og rus), sykehus, krisesenter, ROSA, IOM, andre tilsvarende prostitusjonstiltak drevet av Kirkens Bymisjon i andre byer, Pro-Sentret og lokalt nettverk mot menneskehandel i regi av RVTS.

Bymisjonscenteret, avdeling fattige tilreisende, Oslo

Kirkens Bymisjon Oslo har over en tiårsperiode etablert og utviklet tilbud til fattige tilreisende EØS-borgere. I november 2018 ble arbeidet reorganisert og samlet i en egen avdeling på [Bymisjonscenteret Tøyenkirken](#). **Avdelingen** arbeider for å forbedre de humanitære forholdene for fattige tilreisende europeere. Målet er å bistå enkeltmennesker og å motvirke og forebygge diskriminering og utnytting. Avdelingen er tverrfaglig og flerspråklig, med sosialarbeidere, miljøarbeidere, jurist og psykiatrisk sykepleier. Avdelingen driver lavterskeltiltak som akuttovernatting, ulike mattilbud, vaskeri, dusj og tilbud om oppbevaring, i tillegg til informasjonsarbeid, råd og veiledning og individuell oppfølging. Sosialarbeidere driver også oppsøkende arbeid i Oslo sentrum.

Gjestene er i hovedsak europeere som kommer til Norge for kortere eller lengre perioder, primært for å søke inntekt. Noen har en arbeidsavtale med arbeidsgiver for hele perioden de er her, andre tar ulike strøjobber eller skaffer inntekt fra gateaktiviteter som flaskepanting, magasinsalg eller tigging. Mange reiser fra arbeidsløshet og dårlige levekår. De har ofte sammensatte problemer knyttet til blant annet lite inntekt, hjemløshet, dårlig helse og ulike former for diskriminering. Mange lever et liv preget av ustabilitet og begrensede rettigheter.

Gjennom tilbudene deres har tiltaket vanligvis kontakt med flere hundre fattige tilreisende europeere i løpet av ei uke.

Gjestegruppa har stor internasjonal bredde. Normalt sett er et flertall fra Romania, og mange er romer. På grunn av **covid-19** har det vært færre fattige tilreisende EØS-borgere enn normalt i Oslo i 2020. Flere valgte å reise hjem i en usikker situasjon i starten av pandemien, flere har blitt sendt ut av landet og det har blitt strengere krav for å reise inn i landet. I perioder har Bymisjonssenteret måttet holde kafeen stengt på grunn av smittevern. I stedet har de da styrket sitt oppsøkende arbeid, med tilbud om råd, veiledning og samtaler med folk på gaten, samt matutdeling ulike steder i byen.

Ut fra sine erfaringer, fremhever Bymisjonssenteret en rekke utfordringer knyttet til **utnytting i arbeidslivet**. Tiltaket møter mange utenlandske arbeidstakere som utnyttes av useriøse og kriminelle arbeidsgivere, og som utsettes for til dels grov arbeidslivskriminalitet. Deres prekære situasjon og begrensede rettigheter i Norge medfører gjerne et sterkt press for å godta dårlige vilkår. Tiltaket observerer mange tilfeller av utnytting av til dels svært alvorlig karakter.

Terskelen for å anses som et antatt offer for menneskehandel, med de rettighetene det utløser, er høy. Mange saker Bymisjonssenteret ser mangler klare elementer av fysisk eller psykisk tvang og anses dermed ikke som tvangsarbeid i lovens forstand. Tiltaket møter mange som befinner seg i **gråsonene** opp mot menneskehandel. At utnyttelsen faller i slike gråsoner, vanskeliggjør oppfølgingen. Det er få tilbud til dem som faller utenfor rammeverket om menneskehandel. Bymisjonssenteret erfarer at regelverket som skal beskytte mot arbeidslivskriminalitet ikke blir håndhevet tilstrekkelig effektivt, og at bistanden til dem som utsettes for slik utnytting er svært begrenset eller fraværende.

I praksis erfarer Bymisjonssenteret at saker som de helt klart vurderer som alvorlige verken prioriteres for etterforskning eller utløser rettigheter for ofrene. Mange saker fanges ikke opp, og mye grov utnytting foregår uten at utsatte får nødvendig og berettiget bistand. Tiltaket er positiv til at arbeidslivskriminalitet nå får økt politisk oppmerksomhet, men erfarer at sammenhengen mellom innsatsen mot arbeidslivskriminalitet som et bredt samfunnsproblem og de iverksatte tiltakene for å bekjempe menneskehandel fortsatt ikke er god nok.

Covid-19 pandemien har skapt usikkerhet og vanskeligere forhold for mange av tiltakets gjester. Mange som allerede er i en prekær situasjon er de som nå mister inntekt, og en desperat situasjon kan gjøre dem enda mer sårbare for utnytting. Arbeidstakerne rammes når arbeidsgivere ikke opererer i tråd med regelverket, og for eksempel ikke rapporterer inn riktig, ikke sender inn permitteringspapirer til NAV etc. Bymisjonssenteret hører om arbeidsplasser som formelt har stengt ned, men som fortsetter aktiviteten i det skjulte, og hvor arbeidstakere presses til å jobbe under svært dårlige vilkår. Useriøse arbeidsgivere som ikke overholder smittevernregler gjør også at flere arbeidstakere frykter myndighetene og reaksjoner derfra. I tillegg er mange av hjelpetilbudene for arbeidstakere stengt eller har redusert kapasitet, og mulighetene for tilsyn og kontroll er vanskeligere enn før. Pandemien har altså på ulike måter forsterket mange utenlandske arbeidstakeres sårbarhet for utnytting.

I arbeidet med enkeltsaker har Bymisjonssenteret et tett **samarbeid** med aktører som ROSA, Filemon, Fair Play Bygg, LOs juridiske avdeling og politiet. Tiltaket ser at kontakten mellom aktører som jobber med mer tradisjonell menneskehandel og aktører som jobber med arbeidsliv og utnytting har økt og håper på ytterligere samarbeid og koordinering framover. De registrerer også at det er nye diskusjoner om begrepsbruk, og bevegelse i forståelsen av utnyttingen som skjer og mekanismer knyttet til tvang og ulike former for pressmidler. Økt oppmerksomhet om lønnsstyreri innebærer også at perspektivet til dem som utnyttes ivaretas bedre enn før. Bymisjonssenteret håper denne utviklingen forsterkes i tida framover.

I 2020 har Bymisjonssenteret prioritert arbeidet med et større **sakskompleks** med om lag 25 fornærmede. Fordi tiltaket tidligere har erfart at en del saker de tipser om eller anmelder ikke følges opp gjennom grundige undersøkelser og innhenting av bevis, har en sosialarbeider i dette tilfellet jobbet mer etterforskende enn tidligere og gått mer i dybden i vår kontakt med arbeidstakerne. Gjennom dette arbeidet har tiltaket avdekket omfattende utnytting og flere kriminelle handlinger, blant annet utstedelse av falske attester for arbeid som krever faggodkjenning. **1 person** i saken **ble identifisert som antatt offer** for menneskehandel av

advokat i 2020, en mann utnyttet til arbeid fra et østeuro-peisk land, og saken ble anmeldt i starten av 2021.

Bymisjonssenteret ser et stort **behov for å styrke bistanden til ofre for grov arbeidslivskriminalitet** og etterlyser flere målrettede hjelpetiltak for denne gruppen. Slike tiltak er viktige både for å kunne avdekke flere tilfeller av menneskehandel, for å forebygge og motvirke menneskehandel og arbeidslivskriminalitet, og for å bistå enkeltpersoner som utnyttes.

Det vises til at arbeid mot utnytting av sårbare utenlandske arbeidstakere fordrer et godt samarbeid mellom arbeidsliv og sosialfelt. Tiltaket påpeker at sosialarbeidere har en viktig funksjon i dette arbeidet. Personer med sosialfaglig kompetanse, relevant språk- og kulturkunnskap og tillit i miljøene, er en svært viktig ressurs i arbeidet med å avdekke og følge opp mulige ofre for menneskehandel og utnytting.

At arbeidere har kapasitet og ressurser til å anmelde forhold og stå i en sak mot arbeidsgiver, er avgjørende for å bekjempe arbeidslivskriminalitet og menneskehandel. Mange befinner seg i pressede og prekære situasjoner, og vil i praksis ikke ha mulighet til å ta denne type grep uten først å få dekket grunnleggende sosiale behov. De trenger også bistand til å manøvrere i systemet og sikre fremdrift i sakene, samt støtte til å makte å kreve sin rett. Bymisjonssenteret fremhever at lavterskeltiltak med sosiale tilbud, stor kontaktflate, fokus på relasjonsbygging og muligheter for oppfølging dermed er en viktig del av innsatsen mot arbeidslivskriminalitet og menneskehandel.

En del av de aller mest sårbare individene vil ikke ha mulighet til å oppsøke hjelpetilbud på egen hånd. Tiltaket ser også behov for sosialfaglig oppsøkende arbeid på flere arenaer, slik som i bygg- og anleggsbransjen og på bilvaskerier.

Mange av gjestene til Bymisjonssenteret har lite kunnskap om norsk arbeidsliv, sine rettigheter som arbeidstakere og hvem de kan kontakte for å få bistand. Mange har dårlige språkferdigheter og mangler kunnskap om det norske systemet. Tiltaket ser et stort behov for å styrke

forebyggende tiltak og rettighetsinformasjon til sårbare utenlandske arbeidstakere.

■ Tiltak i regi av Frelsesarmeen

[Frelsesarmeen](#) har flere tiltak rettet mot antatte ofre, se nedenfor og punkt 7.4 om botiltaket Filemon. Frelsesarmeens menneskehandelsinnsats har i 2020 vært konsentrert rundt ivaretagelse av antatte ofre i en usikker og krevende tid. Tiltakene har brukt mye ressurser på praktisk tilrettelegging for personer som er sårbare for menneskehandel ved å holde lavterskeltilbud åpent i så stor grad som mulig. Internt har Frelsesarmeen samordnet blant annet matservering, slik at personer i sårbare situasjoner ble sikret de mest grunnleggende behovene. Organisasjonen har også utviklet e-læringsverktøy om moderne slaveri og menneskehandel som er brukt av personale arbeider i Frelsesarmeens lavterskeltilbud gjennom hele 2020 for å øke kunnskap om identifisering av mulige ofre for menneskehandel.

Migrasjonssenteret

Frelsesarmeens rusomsorg har arbeidet med bostedsløse tilreisende fra EØS-området siden 2007, da et økende antall begynte å ankomme Oslo. I 2010 opprettet Frelsesarmeen et eget prosjekt for denne målgruppen, som siden har blitt et eget tiltak, [Migrasjonssenteret](#). **Senteret** er et lavterskeltilbud rettet mot utenlandske borgere med begrensede rettigheter i Norge. Tiltaket har et helhetlig behovsorientert tilbud som tilpasser aktivitetene sine for å nå grupper det er vanskelig å nå. Målet er å bistå på flere områder samtidig, slik at besøkende kan få ulike former for hjelp ved besøk, både nødhjelp, som tilgang til mat og sanitære fasiliteter, omfattende råd og veiledning og selvhjelpsaktiviteter. Veien fra arbeidsutnyttelse til fattigdom og hjemløshet er kort, og tiltaket ser derfor på dette som et kritisk forebyggende tiltak.

Senteret måtte tilrettelegge sine aktiviteter som følge av covid-19 situasjonen. De reduserte antall dager hvor de tilbød nødhjelp, både på grunn av strenge smittevernstiltak og fordi behovet minket da mange bostedsløse forlot landet mellom mars og mai. Samtidig har Migrasjonssenteret blitt kontaktet av personer som tidligere ikke har tatt kontakt, særlig utenlandske arbeidstakere som har d-nummer og har levd et vanlig liv i Norge men som har blitt permittert eller mistet jobben, noe som førte til krisesituasjoner. Overfor

disse tilbyr senteret veiledning i arbeidslivet og kontakt med myndighetene. Migrasjonssenteret jobber også aktivt for å hjelpe brukere som står utenfor det organiserte arbeidslivet, ved selvhjelpsaktiviteter, individuell oppfølging og digital oppsøkende patrulje. Senteret har i 2020 også mottatt tilskudd fra UDI til å drive informasjonsarbeid om assistert retur.

Migrasjonssenteret observasjoner gjennom 2020 er at **utenlandske arbeidstakere** i irregulære arbeidsforhold og ansettelsesforhold hos useriøse aktører ble særlig **hardt rammet**. Tiltaket har opplevd stor økning i antall henvendelser etter bølgene av permitteringer og nedbemanning i 2020. Gjennom oppfølging av henvendelsene, ser senteret mange ulike former for arbeidslivskriminalitet, som ugyldige arbeidskontrakter, ulovlige oppsigelser, urapporterte arbeidsulykker, feilrapportering av lønn og lønnstyveri.

I 2020 registrerte Migrasjonssenteret totalt 8399 avtaler med brukerne, hvorav 4191 råd- og veiledningsavtaler, 2227 dusj/bruk av sanitære fasiliteter og 1981 andre avtaler (bestilling av flyreise, utdeling av klær, helsehjelp, besøk osv.). Av råd- og veiledningsavtalene, involverte 721 av dem, fordelt på 184 individuelle personer, en eller annen form for a-krim. Det er imidlertid flere enn disse som har fått omfattende hjelp på bakgrunn av en vanskelig situasjon som følge av uryddige arbeidsforhold. Senteret opplever at flere får beskjed om at de ikke har krav på ytelse ettersom arbeidsgiver aldri innrapporterte deres inntekt eller kun deler av den. I løpet av 2020 har senteret avdekket 98 tilfeller av forskjellige former for arbeidslivskriminalitet.

Migrasjonssenteret erfarer at 79 prosent av henvendelsene resulterer i langvarig oppfølging. De samarbeider tett med advokatfirmaer i Oslo for å gi brukerne best mulig oppfølging og ser i økende grad positive resultater av sakene de har løftet til lønnsinndrivelse, lønnsгарantifondet, rettsmekling og forliksrådet. I 2020 ble 62 personer henvist av Migrasjonssenteret til bistandsadvokater og får omfattende juridisk bistand i arbeidsrelaterte områder.

Migrasjonssenteret iverksatte tiltak for **16 antatte ofre for menneskehandel**, 15 var nye i tiltaket 2020 og 1

var under oppfølging fra 2019. Alle var fra østeuropeiske land, 15 var antatt utnyttet til arbeid og 1 til tjenester. 6 menn og 1 kvinne ble henvist til Safe House Filemon og bodde på tiltaket i en kort avklaringsperiode mellom 1-2 uker. 6 av disse valgte å reise hjem og 1 reiste hjem med IOM etter å ha blitt identifisert som offer for tvangsarbeid. 1 mindreårig gutt ble henvist til barnevernet i 2019 og senteret er involvert for videre oppfølging etter at han i 2020 blir voksen. 7 menn og 1 kvinne ble fulgt opp av Migrasjonssenteret, ved omfattende kartleggingssamtaler i samråd med bistandsadvokater. I tre saker anmeldte senteret forholdene til politiet.

Fengselsarbeidet

Frelsesarmeens [fengselsarbeid](#) fokuserer på identifisering, råd og veiledning til **innsatte** som er mulige ofre for menneskehandel. Kapellan i fengselsarbeidet besøker også Politiets utlendingsinternat på Trandum. Arbeidet ble i 2020 sterkt begrenset som følge av **COVID-19** restriksjonene og derav manglende tilgang for kapellanene til å gjennomføre besøk.

I 2020 ga tiltaket oppfølging til **1 antatt offer for menneskehandel**, identifisert i 2020. Det gjaldt en kvinne fra et vesteuropeisk land utnyttet til tvangstjenester (narkotikasmugling og annen kriminalitet). Tiltaket har veiledet kvinnen, og Frelsesarmeens program for tilbakeføring og reintegrering av utenlandske innsatte i norske fengsler, [Safe Way Home](#), har forberedt løslatelse, sørget for bolig og oppfølging i hjemlandet og bistått ved assistert retur ved IOM.

■ Tiltak i regi av Caritas Norge

Ressurssenteret for innvandrere

Caritas Norge driver [Ressurssenter for innvandrere](#) i Oslo, et **veilednings- og kompetansesenter** som ble etablert i 2011 og til vanlig har om lag 25 000 brukere årlig. Majoriteten av brukerne er sårbare EØS-borgere (75 prosent), men mange er også flyktninger, asylsøkere og irregulære migranter (25 prosent). Sårbarheten karakteriseres vanligvis ved at de har begrensende norsk- og engelskkunnskaper, ofte mangler familie eller nettverk i Norge, har lite kjennskap til norsk

samfunns- og arbeidsliv, og ofte er i en vanskelig økonomisk situasjon.

Ressurssenteret tilbyr individuell veiledning og juridisk rådgivning på flere språk, i tillegg til deltakelse i en rekke kurs og aktiviteter. Grunnet begrensninger for fysisk aktivitet som følge av **COVID-19** smittvernsrestriksjoner, har antall brukere av senteret vært lavere i 2020 enn tidligere år, totalt 12 000 brukere. Kjerneaktiviteten er en gratis informasjons- og veiledningstjeneste åpen mandag til torsdag (10-16), som til enhver tid bemannes med inntil 8 frivillige veiledere med bred språkkompetanse. Grunntanken bak tilbudet er at målgruppen skal kunne motta informasjon og veiledning og fortelle om sine utfordringer på et språk de behersker godt. De frivillige veilederne utgjør førstelinjetjenesten og har en svært viktig rolle i å avdekke potensielle utnyttelses- eller menneskehandelsforhold.

I 2020 har veiledningstjenesten i stor grad vært digitalisert og målgruppen har fått hjelp over telefon, chat og e-post. Ved mistanke om mulig menneskehandel eller grov utnyttelse, har mulighet for fysisk oppmøte blitt vurdert. Caritas Norge samarbeider med lokale Caritas organisasjoner i Drammen, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø for å avdekke og motvirke utnyttelse og menneskehandel i arbeidslivet. Lokale Caritas driver liknende veilednings- og kurstilbud som ressurssenteret i Oslo.

Caritas fremhever utfordringer knyttet til **avdekking** av utnyttelse og mulige ofre for menneskehandel i norsk arbeidsliv. Mulige saker avdekkes oftest ved at brukere som henvender seg til veiledningstjenesten med arbeidsrettslige problemstillinger blir henvist videre til Caritas' juridiske team, hvor det foretas en kartlegging. Ved mistanke om menneskehandel, henvises personen til relevante tiltak og organisasjoner som gir bistand til antatte ofre for menneskehandel. I tilfeller som omhandler utnyttelse i arbeidslivet tilbyr Caritas juridisk bistand gjennom lønnskrav, klager til forliksrådet, juridiske råd, tilkobling til våre eksterne advokater ved søknad om fri rettshjelp, individuell oppfølging og tilpasset tilgang til senterets ulike kurstilbud. Som del av arbeidet mot utnyttelse og menneskehandel i arbeidslivet, driver Caritas også omfattende

informasjonsarbeid om plikter og rettigheter i norsk arbeidsliv for å forebygge utnyttelse i arbeidslivet.

Metodikken til Caritas er å nå ut til svært mange, for å så sortere ut de som kan være i risikogruppen for utnyttelse og mulig menneskehandel og kartlegge disse videre. Av de 3 850 henvendelsene Caritas mottok til individuell veiledning i 2020, fikk 564 bistand fra det juridiske teamet. Av disse, ble 97 utnyttelsesforhold avdekket, hvorav 12 svært grove saker. Blant de grove utnyttelsessakene avdekket i 2020, ble **7 vurdert som mulige menneskehandelsforhold**, en økning fra 3 i 2019. 5 av de antatte ofrene var menn og 2 kvinner, og alle var antatt utnyttet til arbeid. 6 var fra østeuropeiske land og 1 fra et sør-amerikansk land.

Caritas viser til flere utfordringer med å nå ut målgruppen under **COVID-19**, særlig begrensningene for veiledning ved oppmøte på ressurssenteret. Ved å ta vekk mulighet for fysiske drop-in henvendelser, har et viktig lavterskeltilbud forsvunnet for målgruppen. Tiltaket har sett endringer i den demografiske sammensetningen av senterets brukere siden utbruddet av pandemien, og det er åpenbart at enkelte grupper i mindre grad kontakter dem når tilbudene i stor grad er digitale.

For å møte nye utfordringer og behov har tiltaket utviklet en rekke nye tilbud og satset særlig på **digitale kommunikasjonsmetoder**. I samarbeid med lokale menigheter og innvandrermidier har Caritas nådd ut bredt til ulike innvandrergupper og hatt over 210 000 visninger av sine videoer, podkast, livesendte debatter og seminarer, som har blitt produsert og gjennomført på ulike språk. For Caritas innebærer dette at pandemien ikke bare har ført med seg begrensninger for arbeidet, men også **nye muligheter** for å nå ut til målgruppen nasjonalt. Til sammen har Caritas i 2020 mottatt 3 850 henvendelser til informasjonstjenesten fra innvandrere over hele Norge.

I juli 2020 gjennomførte Caritas pilotprosjektet **Juridisk sommertelefon**, med mål om et lavterskeltilbud for utenlandske arbeidstakere i fellesferien da mange andre informasjons- og hjelpetilbud er stengt. Telefonen mottok 91 henvendelser, og 37 utnyttelsesforhold ble avdekket.

Juridisk sommertelefon vil fra 2021 etableres som et fast tilbud ved ressursenteret.

Caritas viser til at **covid-19** har **rammet utsatte grupper** særlig hardt. Arbeidsledigheten blant innvandrere er høy, og det er i stor grad ufaglærte jobber innen bransjer som renhold, restaurant og service som blitt borte. Dette er jobber som sårbare innvandrere ofte har, og de med svake norsksferdigheter vil møte store utfordringer med å finne lønnet arbeid også i tiden som kommer. Siden utbruddet av pandemien, har Caritas sett tendenser til at utnyttelse har økt i norsk arbeidsliv. En av grunnene til dette kan være at presset på arbeidsmarkedet har ført til økt konkurranse om ufaglærte jobber, samtidig som flere sliter økonomisk. Caritas ser også at mulighetsrommet for utnyttelse av sårbare arbeidstakere er blitt utvidet som følge av smittevernstiltak. Tiltaket har fulgt opp flere saker der arbeidsgivere fikk arbeidstakere til å bryte smittvernsregler, med trusler om oppsigelse eller ved å lyve om regelverket, hvorpå bruddene i etterkant ble brukt for å utøve ytterligere press ved å true om hard straff fra myndighetene, som høye bøter, fengsel eller deportasjon.

Pandemien har også satt lys på sårbarheten til vietnamesiske **sesongarbeidere**, som grunnet karanteneordninger i hjemlandet ikke kunne returnere etter endt arbeidssesong. Caritas bistod inn i hjelpebehovet til de som var strandet i Norge, organiserte en innsamlingskampanje og koordinerte innsatsen mellom det katolske vietnamesiske miljøet, ambassaden, flyselskap og Caritas Vietnam. I forbindelse med dette arbeidet, ble det oppdaget at mellommannsproblematikk er mer utbredt enn antatt. Caritas har blitt fortalt at mange arbeidstakere må gi ifra seg deler av lønn i frykt for å miste arbeidsmuligheten kommende år, og at mange av samme grunn var svært redd for å ta imot hjelp fra Caritas.

Au pair-senteret

Siden 2017 har Caritas Norge på oppdrag fra UDI drevet et **nasjonalt rådgivningstilbud til au pairer og vertsfamilier**. [Caritas au pair-senter](#) gir informasjon og råd, arrangerer informasjonsmøter til au pairer og vertsfamilier og arrangerer sosiale sammenkomster for au pairer. Caritas au pair-senter bistår også med å sende lønnskrav, sende saker til forliksrådet og gir ved behov annen individuell

oppfølging for au pairer. I 2020 mottok senteret i overkant av 1890 henvendelser og fulgte opp nærmere 60 au pairer som hadde en vanskelig situasjon hos sin vertsfamilie.

Au pairer bor og arbeider i private hjem. Deres oppholdstilatelase er direkte knyttet til en vertsfamilie, og de er avhengige av familien for mat, bolig og inntekt. De har ofte lite nettverk i Norge, lite norskkunnskaper og begrenset forståelse av det norske systemet og sine rettigheter. Caritas viser til at dette kan medføre økt risiko for utnyttelse og menneskehandel innenfor au pair-ordningen. En au pair kan være i Norge i to år, og de fleste au pairer ønsker å bli i Norge i hele perioden. Au pairer som ønsker å bytte vertsfamilie er særlig sårbare. Mange flytter ikke ut fra sin vertsfamilie før de har funnet en ny familie, til tross for at de blir dårlig behandlet, grunnet frykt for å kunne miste sin oppholdstilatelase som au pair dersom de ikke følger den nøyaktige prosedyren.

Caritas meldte til KOM også i rapporten for 2019 at økt søknadsgebyr vil kunne påvirke muligheten for at en au pair kan bytte til en annen vertsfamilie dersom forholdene er dårlige. Caritas er bekymret for at det høye søknadsgebyret fortsatt ligger på 8 400 kroner, og at det ikke er blitt tatt en vurdering på å kunne redusere gebyret ved bytte av vertsfamilie.

Siden utbruddet av **covid-19** pandemien, har Caritas au pair senter fått flere henvendelser fra au pairer som har uttrykt at de føler seg isolerte og til tider hatt begrenset bevegelsesfrihet, til tross for at de har fulgt myndighetens smittevernsregler. Dette har blitt begrunnet med at enkelte vertsfamilier har pålagt dem egne smittevernsregler utover myndighetens anbefalinger. Au pair senteret bemerker at det å begrense en persons bevegelsesfrihet på bakgrunn av egne regler er bekymringsverdig. Vertsfamiliene har på lik linje med mange andre under pandemien tilbragt mer tid hjemme grunnet hjemmekontor, ofte med barn til stede. I denne sammenheng ser au pair senteret hvordan enkelte vertsfamilier har misbrukt ordningen. Flere au pairer har henvendt seg til senteret og meldt at de opplever høyere arbeidspress og har måttet jobbe utover det som er tillatt i henhold til au pair ordningen.

■ **Shalam Kristiansand, prosjektet Shalam Women**
[Shalam Women](#) er et lavterskeltilbud for kvinner som selger seksuelle tjenester. Prosjektet ble opprettet sommeren 2017. Prosjektet driver oppsøkende arbeid på gaten i Kristiansand og på innemarkedet. I 2018 startet Shalam Women en kafé som er oppe to dager i uken. Målet med kafeen er å gi trygge rammer for gode samtaler og bygge kontakt med personene tiltaket møter på gaten eller igjennom nettannonser. På kafeen tilbys også brukerartikler, klær, mat mv. Shalam Women ønsker å være et bindeledd for å få kvinner i prostitusjon og antatte ofre for menneskehandel i kontakt med de rette instansene for videre hjelp, og tiltaket samarbeider blant annet med Pro Kristiansand, feltsykepleier i kommunen. Tiltaket har også et samarbeid inn mot menneskehandelsgruppen i politiet i Kristiansand. Når det gjelder samarbeid med andre instanser og aktører på feltet utenfor egen by, har tiltaket sett stor verdi av å benytte seg av Pro Senterets kunnskap og erfaring. I tillegg til oppsøkende arbeid og individuell oppfølging, informerer Shalam Women om tilbudet sitt og gir undervisning på ulike arenaer i Kristiansand om feltene prostitusjon og menneskehandel.

I 2020 hadde tiltaket 135 besøk på kafeen, av disse var 72 fra innemarkedet og 63 fra utendørsmarkedet. De besøkende var 46 kvinner og transpersoner i kvinneutrykk, en økning fra 36 i 2019. De var fra 16 ulike nasjonaliteter, de fleste østeuropeiske land og for øvrig fra vesteuropeiske, søramerikanske, karibiske og afrikanske land. 42 kvinner var fra innendørsmarkedet og 4 fra utendørsmarkedet. 40 av kvinnene var nye i 2020, mens 6 hadde besøkt tiltaket også tidligere år. Shalam Women opplever at de fleste av de besøkende er i prostitusjon på grunn av tvang, men bare **1 ble identifisert som et antatt offer for menneskehandel** etter en voldsanmeldelse i 2020, kvinnen var fra et østeuropeisk land.

På tross av **COVID-19**, har Shalam Women aldri hatt så høyt besøkstall som i 2020. Shalam Women har hatt sitt tilbud åpent for besøk hele COVID-19 perioden. Dette har vært i henhold til smittevernregler og tett dialog med kommuneoverlegen. I den første nedstengingsfasen ble likevel store deler av kontakten med kvinnene opprettholdt gjennom telefon. Fra slutten av sommeren og utover høsten tok det seg opp med mye besøk, hvor det ble et større trykk i denne

perioden enn tidligere år. Flere av kvinnene fortalte at de valgte å være i Kristiansand på grunn av høyere smittetrykk andre steder. De fortalte at de holdt seg til de små byene med lave smittetall.

Tiltaket opplevde i 2020 å få flere henvendelser på ubehagelige situasjoner enn tidligere år. Dette var alt fra vold, tyveri og sjikane. To av disse ble anmeldt, den ene for tyveri og den andre for vold, hvor kvinnen selv skjønte at hun var blitt utsatt for menneskehandel. Gjennom det flere av kvinnene forteller, opplever de at pandemien har gjort at de har tatt **større risikoer** enn før. Kvinnene har fortalt om et økt trusselbilde med vold og utnyttelse. De har tatt imot kunder de vanligvis ville sagt nei til og sett seg nødt til å krysse egne grenser. Det har også vært uttrykt frykt for å søke om hjelp på grunn av redsel for å selv bli satt under søkelyset. I perioden hvor det var ulovlig å selge seksuelle tjenester (20. mars–30. april) fortalte kvinnene at dette var noe utleiere tok utnytte av ved å øke leiekostnadene. Det skapte en frykt i miljøet for å anmelde hendelser fordi kvinnene var redde for å bli sendt ut av landet eller straffet med bot.

Shalam Women har som hjelpetiltak vært **bekymret** for at COVID-19 og nye regler som kom i den forbindelse har vært med på å sette kvinnene i større fare enn tidligere, og at mye av dette enda ikke er avdekket. Bekymringen er basert på det kvinnene selv forteller av situasjoner som har oppstått og frykten de sitter med.

En utfordring for tiltaket under COVID-19 har vært å gi nok **informasjon** til målgruppen. Ved endring av regelverk gjennom perioden og ulik måte å praktisere på i de ulike byene, var det utfordrende å gi tilstrekkelig informasjon til enhver tid. Det kunne ta mye tid å få avklaringer, og usikkerhet rundt informasjon kunne også være med på å spre frykt blant kvinnene. Tiltaket belyser også utfordringer ved kommunikasjon og samarbeid i en slik periode, særlig når det tas raske avgjørelser fra andre instanser og viktig informasjonen ikke når frem til hjelpetiltak, eller samarbeidsmøter med viktige aktører blir avlyst. Det har også vært utfordrende at andre nødvendige tilbud til gruppen har vært stengt. Eksempler på dette har vært gratis test-tilbud,

hjelpetiltak i andre byer og utfordringer med å levere anmeldelser på grunn av besøksforbud på politistasjon.

Tidligere har språk vært en utfordring. Mange av kvinnene som oppsøker tiltaket har ikke engelsk som sitt morsmål, og viktig informasjon kan forsvinne ved mangel på god kommunikasjon. I 2020 har Shalam Women styrket ressurser innenfor språk og tiltaket har fått god kompetanse på å møte kvinner med annen språkbakgrunn.

■ **Hope for Justice Oslo, Bergen og Stavanger**
[Hope for Justice](#) er en internasjonal organisasjon i ni land, og ble etablert i Norge i 2015 med formål om å forebygge og avdekke menneskehandel. **Prosjektet i Oslo** startet i april 2019 og jobber primært med oppsøkende aktiviteter for å avdekke tilfeller av menneskehandel innen arbeidslivet og gi mulige ofre tilgang på bistand og beskyttelse. Prosjektet i Oslo har tre ansatte, en avdelingsleder og to oppsøkende sosialkonsulenter, og mottok i 2020 delvis støtte fra Justis- og beredskapsdepartementet. Høsten 2020 etablerte Hope for Justice et kontor i **Bergen** etter en sammenslåing med For Freedom, som har jobbet forebyggende mot menneskehandel og med etteromsorg av tidligere utsatte i Bergen siden 2011. Avdelingen i Bergen har en ansatt. Hope for Justice har også en avdeling i **Stavanger** med tre ansatte. Alle avdelingene har frivillige som støtter opp om driften.

Prosjektet i Oslo samarbeider med HTSO ved NAV Grønerløkka, Maritastiftelsen, Frelsesarmeen, ROSA, Fair Play Bygg Oslo, Byggenæringens Uropatrolje i Trondheim og IOM. Tips om saker har i hovedsak vært knyttet til Oslo-området. I 2020 har prosjektet fulgt opp 20 henvendelser som omhandler mulig menneskehandel, av disse var 18 nye henvendelser i 2020. Totalt fra disse henvendelsene har prosjektet **bistått til sammen 19 voksne antatte ofre** og 1 medfølgende barn, hvorav 15 voksne og 1 medfølgende barn var nye i 2020. 10 var menn og 9 kvinner. 10 var antatt utnyttet til arbeid, 4 til tjenester, 4 til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, og i 1 sak var forholdet ikke avklart. 9 var fra østeuropeiske land, 7 fra asiatiske land, 2 fra vesteuropeiske land og 1 fra et afrikansk land.

Bistanden har bestått i innledende konsultasjon for kartlegging, henvisning videre og å sørge for trygg

innkvartering, formidle kontakt med advokat, bistand til søknad om refleksjon, hjelp og støtte til anmeldelse og å sammenstille informasjonen til politiet, veiledning opp mot arbeidsgiver og bistand til sivil søksmål mot tidligere arbeidsgiver.

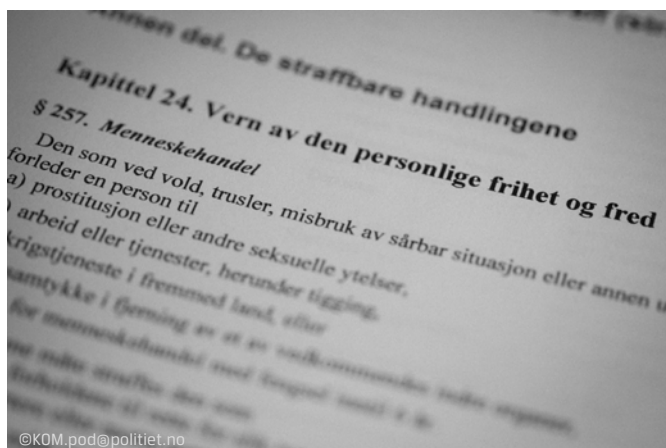
Covid-19 restriksjonene i 2020 ga utfordringer i å drive oppsøkende arbeid. Situasjonen medførte stor usikkerhet og gjorde det tidvis krevende å yte bistand til sårbare mennesker med tanke på smittefare. Fysiske møter ble i all hovedsak erstattet med digitale, noe som også var krevende ettersom flere ikke hadde digital kompetanse. Hope for Justice viser til at arbeidet i Oslo ikke ble gjennomført som ønsket som følge av begrensningene samt at prosjektet i tillegg var underbemannet deler av året.

Felles for flere av de mulige ofrene Hope for Justice har vært i kontakt med gjennom oppsøkende arbeid, er at de ikke vet hvor de skal henvende seg for å få hjelp, og at situasjonen deres ikke blir forstått når de henvender seg for å søke om hjelp. Tiltaket påpeker behovet for økt kunnskap og kompetanse til å gjenkjenne tegn på menneskehandel blant flere aktører som kan komme i kontakt med mulige ofre, for eksempel tolker, advokater, fagforeninger og bemanningsbyråer.

8 Straffesaker

8.1 Mål og prioriteringer for politiets arbeid

Forbudet mot menneskehandel ble innført i 2003 på bakgrunn av Norges ratifisering av Palermoprotokollen³³. Menneskehandel og grov menneskehandel rammes av straffeloven 2005 §§ 257 og 258. Strafferammen for menneskehandel er 6 år, mens strafferammen for grov menneskehandel er 10 år.



Straffebestemmelsen i straffeloven 2005³⁴

§ 257. Menneskehandel

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

- a) prostitusjon eller andre seksuelle ytelser,
 - b) tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tigging,
 - c) krigstjeneste i fremmed land, eller
 - d) å samtykke i fjerning av et av vedkommendes indre organer,
- straffes for menneskehandel med fengsel inntil 6 år.

På samme måte straffes den som

- a) legger forholdene til rette for slik tvang, utnyttelse eller forledelse som nevnt i første ledd ved å anskaffe, transportere eller motta personen,
- b) på annen måte medvirker til tvangen, utnyttelsen eller forledelsen, eller
- c) 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.

³³ Se [Ot.prp. nr. 62 \(2002-2003\)](#) og [LOV-2003-07-04-78](#).

³⁴ I straffeloven § 257 ble vilkåret "arbeid eller tjenester" i første ledd bokstav b endret tilbake til "tvangsarbeid eller tvangstjenester" ved lovendring som trådte i kraft 1. januar 2021, se [Prop. 66 L \(2019-2020\)](#).

Det er **komplekse utfordringer** i politiets arbeid mot menneskehandel, både innen forebygging, etterretning, etterforskning og påtale. Antall anmeldelser er av ulike årsaker fortsatt lavt. Svært mange av ofrene for menneskehandel tør ikke, kan ikke eller ønsker ikke å anmelde utnyttelsen. Anmeldelsestallene for menneskehandel avhenger også i stor grad av politiets og andre kontrolltaters prioriteringer, ressurser og kompetanse. En annen grunn til det lave antallet anmeldelser kan være at saker bevismessig må henføres under andre straffebestemmelser (formidling av prostitusjon, brudd på utlendingsloven, brudd på arbeidsmiljøloven mv.), da strafferettens sterke krav til bevis gjør det utfordrende å bevise utnyttelsesaspektet. En tredje grunn kan være at det i enkelte saker kan være andre enn de rene menneskehandelsmiljøene i politiet som etterforsker saker der menneskehandel ikke er “primærlovbruddet”.

Flere tiltak i **regjeringens handlingsplan** skal styrke politiets innsats mot menneskehandel. **Riksadvokaten** har over flere år gitt tydelige prioriteringer av menneskehandelsfeltet. Fra 2018 ga **Stortinget** over statsbudsjettet øremerkede midler til spesialiserte menneskehandelsgrupper i alle politidistrikter og til Kripus. Samtlige politidistrikter har **spesialiserte grupper eller fagmiljøer** som skal arbeide mot menneskehandel. Dedikerte ressurser har ført til målrettede kompetansehevingstiltak, lokale etterrettingsprodukter, økt tverretatlig og tverrfaglig samarbeid.

Kripus har et nasjonalt ansvar for analyse, gir bistand til politidistriktene og er kontaktpunkt for norsk politi opp mot det internasjonale arbeidet mot menneskehandel. Videre leder Kripus politiets **nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel**. Kompetansegruppen skal bidra til økt fenomenforståelse og kunnskap om menneskehandel i norsk politi. Kripus har også det tekniske ansvaret for **tipsmottaket**, der menneskehandel er en egen tipskategori.

Fagressurser fra de 12 politidistriktene, påtalemyndigheten, Kripus, KOM og POD har bidratt inn i **kompetansegruppens arbeid** gjennom 2020. Gruppen har gjennomført tre digitale fagmøter/-dager. I 2020 har det vært fokus på menneskehandel i arbeidslivet og særskilt utnyttelse av sesongarbeidere i landbruksnæringen. Gruppen har delt informasjon med relevante aktører for å forebygge

utnyttelse av sesongarbeidere og bidratt til Norges Bondelags kurs for arbeidsgivere i jordbruket om ryddige lønns- og arbeidsvilkår. Arbeidet følges opp i 2021 med informasjonstiltak overfor utsatte grupper, særlig vietnamsiske sesongarbeidere, og videre samarbeid med UDI, arbeidstilsynet, skattemyndighetene, Norges Bondelag og frivillige organisasjoner. Kompetansegruppen har videre hatt fokus på å forebygge og avdekke mulig utnyttelse i menneskehandel i massasjesalonger, særlig i thailandske miljøer.

Det fremgår i regjeringens handlingsplan mot menneskehandel tiltak 10 at politiet skal gjennomføre **effektive etterforskninger når barn kan være ofre for menneskehandel**. POD igangsatte et arbeid for å utarbeide rutiner for politiets samarbeid med barnevernstjenesten og utlendingsmyndighetene i saker der det er mistanke om at barn er utsatt for menneskehandel. Rutinene skal sørge for effektiv oppfølging og eventuell etterforskning og skal gjelde uansett oppholdssted for barnet i Norge, inkludert barnevernsinstitusjon, omsorgssenter og asylmottak. Som ledd i arbeidet ble det nedsatt en tverrdirrektoral arbeidsgruppe i regi av Kripus. Arbeidsgruppen avsluttet sitt arbeid i 2020, og det er nå utarbeidet sjekklister for samhandling mellom barnevernet og politiet, sjekklister for identifisering og en veileder for informasjonsutveksling mellom politiet, UDI og barneverntjenesten. Disse er tilgjengeliggjort på relevante plattformer.

8.2 Utfordringer og utviklingstrekk

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

I samarbeid med politiets kompetansegruppe mot menneskehandel, har POD/KOM mottatt **innspill** om særlige utfordringer og utviklingstrekk på menneskehandelsfeltet for 2020. Informasjonen er innsamlet fra de spesialiserte gruppene eller fagmiljøene som arbeider mot

menneskehandel (heretter benevnt som “politiet” i punktet), som ledd i utarbeidelse av KOM-rapporten og internasjonale rapporteringer.

Covid-19 har påvirket også politiets arbeid med forebygging og bekjempelse av menneskehandel, ved at politiets oppsøkende virksomhet har vært redusert.

Innen etterforskning og påtale, viser flere av de spesialiserte gruppene eller fagmiljøene som arbeider mot menneskehandel til at etterforskning av sakene i likhet med tidligere år har krevd mye **ressurser** og ofte har **internasjonale forgreininger**. Flere av de gjennomførte straffesakene har ikke kun omhandlet menneskehandel, men også blant annet hallikvirksomhet, vinning, vold i nære relasjoner og brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven. Enkelte saker som initialt har blitt etterforsket som menneskehandel, er blitt **nedsussummert** til andre straffbare forhold under etterforskningen.

Det kan være utfordrende å etablere **felles forståelse og enhetlig samhandling** om forebyggende tiltak, oppsøkende tiltak og kontaktetablerende arbeid. For å kunne forebygge menneskehandel er det viktig å utvikle kunnskapen om hva menneskehandel er. Økt kunnskap og en felles situasjonsforståelse vil danne et bedre grunnlag for en kunnskapsbasert tilnærming og en målrettet forebygging og bekjempelse. Kunnskapen må deles både internt i politiet (patrolje, etterforskning, påtale mv.) og med politiets samarbeidsaktører.

Det fremheves at ofre for menneskehandel i de fleste tilfeller er **utenlandske statsborgere** i en sårbar situasjon, med lite eller ingen relasjon eller kontakt med det norske samfunnet og innbyggerne. Det har vist seg i flere tilfeller at offer og gjerningsperson er fra samme land eller opprinnelsessted.

Som følge av **innreiserestriksjoner og smittevernstiltak** (covid-19), ser politiet et økende marked for falske id-dokumenter, falske covid-tester og arbeidskontrakter, diskret transport, “godkjent” karantene plass mv. for å kunne komme til Norge. Dette kan skape situasjoner hvor personer blir satt i gjeld eller i andre former for avhengighetsforhold og blir sårbare for utnytting, både til prostitusjon og andre seksuelle ytelser, og til arbeid og tjenester.

I innspillene fremheves følgende aktuelle arenaer der personer kan være utsatt for **utnyttelse i menneskehandel til prostitusjon**:

- Prostitusjonsmiljøer der unge kvinner rekrutteres til allerede etablerte nettverk i Norge som opererer på ute- og innemarkedet.
- Prostitusjonsmiljøer der kvinner opererer organisert fra byråer i utlandet.
- Massasjesalonger, der det også er organisert salg av seksuelle ytelser.

Politiet viser til at utemarkedet har blitt sterkt redusert de senere år. Det er et betydelig marked og kundegrunnlag på det såkalte innemarkedet (hotell, leiligheter mv.), men med en nedgang under covid-19 pandemien. Annonseringsmetoder er i endring, ved mindre annonsering på nett og økt bruk av sosiale medier i kontakt med kunder.

Det kan være krevende å avdekke menneskehandel innen prostitusjonsmarkedet. I innspillene viser politiet til flere **risikofaktorer** for utnyttelse og **utfordringer ved avdekking** av menneskehandel til prostitusjon:

- Det er muligheter for stor profitt av menneskehandel. Dette kan føre til at det benyttes tvang eller trusler og utnyttelse av særlig sårbare personer.
- Menneskehandel kan utføres av både enkeltindivider og av mer organiserte grupper og nettverk. Organisering ved hallik vurderes som en viktig indikator for utnyttelse.
- Kundene oppsøker ofte selv markedet i form av nettstedet og sosiale medier, slik at det er lite behov for pågående og synlig annonsering. Virksomheten er derfor lite synlig for allmennheten, og kunder og eventuelle bakpersoner i hallikvirksomhet eller menneskehandel løper liten risiko for anmeldelse. På innemarkedet er mange av aktørene mobile og forflytter seg rundt i Norge, og mellom politidistriktene. I tillegg til at mobilitet øker tilgang på kunder, gir høy mobilitet lavere risiko for at bakpersoner avdekkes for menneskehandel eller hallikvirksomhet.

- Digitalisering er en vesentlig driver av modusutviklingen for menneskehandel som kriminalitetsform. Internett og andre digitale plattformer gir bakpersoner økt muligheter for kontroll, slik at geografisk avstand blir mindre relevant. Politiet har sett en økning av kvinner med tilhørighet til byråer som fremstår å bli styrt på en organisert og profesjonell måte. Personene som mottar størsteparten av utbyttet befinner seg i utlandet og fordeler kunder via et call-senter til kvinnene som oppholder seg Norge. Dette skaper trolig god oversikt over den enkeltes inntjening og vanskeliggjør å beskytte egen inntjening. Det brukes gjerne norske mellommenn for å tilrettelegge med losji. Byråene er opptatt av å ha kontroll på markedet, og “kjøper” gjerne ut kvinner som jobber selvstendig, ved at de får huseier til å si opp leiekontrakter mv.
- Det observeres videre en økning av kriminelle aktører som opererer gjennom eierskap eller i næringsvirksomhet. Ut fra innhentet informasjon mistenkes det salg av seksuelle tjenester fra massasjesalonger men der salget blir markedsført som massasje, blant annet på eskortesider. Kriminelle aktører innenfor dette miljøet framstår å være organisert og har et profesjonelt preg med mange salonger og aktører, men flesteparten har lik linje og profil på annonsering og ingen overgår hverandre for å få kunder.

I innspillene fremheves følgende aktuelle arenaer der personer kan være utsatt for **utnyttelse i menneskehandel til tvangsarbeid**:

- Sesongarbeid, særlig ved bruk av mellommenn i miljøer.
 - Innen sesongarbeid er det en særlig bekymring ved bruk av mellommenn som krever deler av lønnen og huser arbeiderne slik at det skapes avhengighetsforhold.
 - Det er videre en bekymring for utnyttelse av sesongarbeidere som på grunn av reiserestriksjoner under covid-19 ikke fikk reist hjem i 2020.
 - Det er også bekymring for at enkelte sesongarbeidere blir satt i arbeid under tvang og til arbeid som de ikke kom til Norge for å utføre, eller at tilretteleggere utnytter dem til kriminell virksomhet.

- Bygg- og anleggsbransjen, der særlig ufaglærte menn kan være utsatt for utnyttelse.
- Andre arenaer som trekkes frem som arenaer for mulig utnyttelse av ufaglærte arbeidere er restaurantbransjen og fiskerinæringen.

Innfor utnyttelse til arbeid er selve utnyttelsesaspektet ofte “usynlig”, der utnyttelsen er summen av hvordan arbeideren blir behandlet. For å avdekke slike utnyttingsforhold, er det nødvendig med fysiske kontroller fra personell som har kompetanse til å vite hva de skal se etter og hvordan de skal følge opp dersom utnyttning avdekkes, eksempelvis ved kontroller i regi av a-krim samarbeidet.

Innen **utnyttelse i menneskehandel til tvangstjenester**, vises det til mulig utnyttelse av personer til innvendig smugling av narkotika til Norge og utnyttelse av mindreårige til salg av narkotika, organisert av kriminelle nettverk eller gjenger og andre kriminelle aktører. Vinnings- og narkotikakriminalitet der voksne kriminelle benytter seg av barn til å begå kriminalitet, er også utnyttingsarena politiet i andre europeiske land har satt økt fokus på.

Politets trusselvurdering (PTV) 2021, beskriver et utvalg av alvorlige kriminalitetstrusler under politiets ansvarsområde og gir en fremtidsrettet vurdering av disse, se [her](#). Menneskehandel er ikke en av de truslene som er omhandlet i PTV 2021.

8.3 Anmeldelser

POD kartlegger omfanget av anmeldelser basert på uttrekk fra straffesaksregisteret. Tabell 2–4 gir oversikt over

anmeldelser etter straffelovens bestemmelser om menneskehandel (1902 § 224 og 2005 §§ 257 og 258).³⁵

Tabell 2: Anmeldelser i 2020 fordelt etter politidistrikt og utnyttingsform

Politidistrikt	Prostitusjon/ andre seksuelle ytelser	(Tvangs)arbeid/ tjenester	Organ- handel	Krigs- tjeneste	Tilrettelegging	Total
Oslo	7 (hvorav 1 grov)	10 (hvorav 2 grove)			1	18 (hvorav 3 grove)
Øst	2	2			-	4
Innlandet	-	1			-	1
Sør-Øst	2	1			-	3
Agder	-	-			-	-
Sør-Vest	1	1			-	2
Vest	2	1			-	3
Møre og Romsdal	-	-			-	-
Trøndelag	-	1	1		-	2
Nordland	-	-			-	-
Troms	1	1			-	2
Finnmark	-	-			-	-
Gjerningssted i utlandet	2	2			-	4
Totalsum	17 (hvorav 1 grov)	20 (hvorav 2 grove)	1	0	1	39 (hvorav 3 grove)

Tabell 2 viser **anmeldelser i 2020 fordelt etter politidistrikt og utnyttingsform:**

- I 2020 var det **39 anmeldelser, 3 av anmeldelsene var for grov menneskehandel.**
- Av de 39 anmeldte lovbruddene i 2020, gjaldt 17 utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål, 20 utnyttelse til arbeid eller tjenester, 1 organhandel og 1 gjaldt tilrettelegging.

- Av de 3 anmeldelsene for grov menneskehandel i 2020, gjaldt 1 utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål og 2 tilrettelegging for menneskehandel.
- I 7 av anmeldelsene var fornærmede under 18 år på gjerningstidspunktet (til sammen 15 personer).³⁶
- Av de 4 anmeldelsene der gjerningssted var i utlandet, var 3 registrert i Oslo politidistrikt og 1 i Finnmark politidistrikt.

³⁵ Opplysningene er hentet fra politiets straffesaksregister, Strasak, tabell JUS063 og JUS065. Oversiktene gjelder anmeldelser som er opprettet i Norge, men der gjerningssted også kan være i utlandet (disse anmeldelsene er fremstilt som egen kategori i tabellene 2 og 4, men er ikke fordelt på politidistrikter). Statistikken er "frosset" pr. 1.januar 2021, og antallet kan følgelig forandres underveis gjennom skifte av status i etterforskningen. Det er differensiert mellom "menneskehandel" og "grov menneskehandel". I tabell 2 og 3 fremkommer også "tilrettelegging" for menneskehandel, som er en egen statistikkgruppe i Strasak.

³⁶ Begrunnet mistanke om at et barn blir eller vil bli utnyttet til menneskehandel utløser meldeplikt til barnevernstjenesten. Det var imidlertid ikke rapportert om plasseringer av mindreårige ofre for menneskehandel etter barnevernloven i 2020, se kapittel 5 om barnevernstiltak. Det kan være flere årsaker til forskjellen i antall mindreårige fornærmede i straffesaker og antall barnevernstiltak, for eksempel at gjerningstidspunktet er tilbake i tid og fornærmede var blitt voksen på anmeldelsestidspunktet, eller at saker anmeldt som menneskehandel raskt ble vurdert til å være et annet straffbart forhold. Vi viser for øvrig til at det mangler gode rapporteringssystemer i barnevernet for å fange opp saker der det var mistanke om menneskehandel, men der det ble iverksatt tiltak etter andre paragrafer i barnevernloven enn § 4-29, se kapittel 5.

- 8 av 12 politidistrikter har hatt anmeldte saker om menneskehandel. Oslo politidistrikt har mottatt eller initiert flest anmeldelser.

Tabell 3: Anmeldelser fordelt etter utnyttingsform siste fem år (2016–2020)

Årstall	Prostitusjon/ andre seksuelle ytelser	(Tvangs)arbeid/-tjenester	Organhandel	Krigstjeneste	Tilrettelegging	Total
2016	35 (hvorav 4 grove)	8	-	-	3	46
2017	27 (hvorav 5 grove)	16	-	-	3	46
2018	24 (hvorav 7 grove)	18 (hvorav 2 grove)	-	-	3 (hvorav 2 grove)	45
2019	17 (hvorav 2 grove)	15	-	-	4 (hvorav 1 grov)	36
2020	17 (hvorav 1 grov)	20 (hvorav 2 grove)	1	-	1	39

Tabell 4: Anmeldelser fordelt etter politidistrikt siste fem år (2016–2020)

Politidistrikt	2016	2017	2018	2019	2020
Oslo	17	14 (hvorav 2 grove)	11 (hvorav 3 grove)	7	18 (hvorav 3 grove)
Øst	2	3	5	8	4
Innlandet	3 (hvorav 3 grove)	1 (hvorav 1 grov)	1 (hvorav 1 grov)	1	1
Sør-Øst	3	3 (hvorav 1 grov)	5 (hvorav 1 grov)	1 (hvorav 1 grov)	3
Agder		4	2	4	-
Sør-Vest	2	3	2	1	2
Vest	1 (hvorav 1 grov)	5 (hvorav 1 grov)	3 (hvorav 1 grov)	3 (hvorav 1 grov)	3
Møre og Romsdal		1	-	4	-
Trøndelag		3	3 (hvorav 1 grov)	-	2
Nordland	1		1	-	-
Troms	1	2	3 (hvorav 2 grove)	4	2
Finnmark	1		1	-	-
Gjerningssted i utlandet	15	7	8 (hvorav 2 grove)	3 (hvorav 1 grov)	4
Totalsum	46 (hvorav 4 grove)	46 (hvorav 5 grove)	45 (hvorav 11 grove)	36 (hvorav 3 grove)	39 (hvorav 3 grove)

Tabell 3 og 4 viser hhv. **anmeldelser fordelt etter utnytingsform og anmeldelser fordelt etter politidistrikt siste fem år (2016-2020)**:

- Antall anmeldelser i 2020 var noe høyere enn i 2019 men lavere enn i 2016, 2017 og 2018. Til sammenligning fra 2020, var det i 2019 anmeldt 36 menneskehandelsaker, hvorav de fleste gjaldt utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål. 3 av anmeldelsene i 2019 var for grov menneskehandel.
- Oversikten i tabell 4 viser ulik fordeling av anmeldelser over tid og mellom politidistrikter. Oslo politidistrikt har gjennomgående hatt flest anmeldelser i perioden.

8.4 Domfellelser

KOM har over flere år utarbeidet oversikt over straffesaker om menneskehandel. I **2020** resulterte 1 straffesak i fellende dom for menneskehandel (lagmannsrettsdom som gjaldt utnyttelse til prostitusjon og tvangsarbeid). Dommen er rettskraftig. I tillegg resulterte 1 lagmannsrettsdom fra 2020 (utnyttelse av mindreårige til seksuelle formål) i frifinnelse i Høyesterett samme år, og 1 tingrettsdom fra 2020 (utnyttelse til tvangsarbeid) i frifinnelse i lagmannsretten samme år.

Pr. **1. tertial 2021** var det ikke avsagt dommer om menneskehandel.

Siden innføringen av straffebestemmelsen om menneskehandel i 2003, er det etter KOMs oversikt avsagt totalt **50 fellende dommer**. 49 av dommene er rettskraftige.

- 13 av straffesakene omfatter utnyttelse av mindreårige.
- 40 av straffesakene gjelder utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål, en av dem i kombinasjon med tvangsarbeid.
- 10 gjelder utnyttelse til tvangsarbeid eller tvangstjenester.

Nærmere informasjon om rettsavgjørelser om menneskehandel og en tabelloversikt over straffesaker med fellende

dom gis i [Rettsavgjørelser om menneskehandel – oversikt fra KOM](#) som er publisert på politiet.no/menneskehandel. Oversikten oppdateres tertialvis.

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



Koordineringsenheden for Ofre for Menneskehandel

