



Koordineringsenheten
mot menneskehandel

Rapport

Fra Koordineringsenheten mot
menneskehandel



Juni 2024

2023

Innhold

	Sammendrag.....	6
1	Koordineringsenheten mot menneskehandel..... KOMs rolle og oppgaver Tilstandsrapporten for 2023 Aktiviteter i 2023	14
2	Internasjonale forpliktelser, utfordringer og anbefalinger..... Internasjonale forpliktelser og anbefalinger fra GRETA og OSSE Myndighetenes innsats mot menneskehandel i Norge – et arbeid i utvikling Et sammensatt utfordringsbilde – overordnede anbefalinger fra KOM	24
3	Oppholdstillatelse..... Utlendingsforvaltningens rolle i saker om menneskehandel Refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel Asylvedtak der søkere er identifisert som mulige ofre Asylsøkere med botilbud på krisesenter i regi av ROSA Andre sakstyper Forebyggingstiltak	34
4	Assistert retur..... Tilbud om assistert retur og reintegrering Omfang av assisterte returer	50
5	Barnevernstiltak..... Barnevernstjenestens ansvar Vedtak om plasseringer etter barnevernsloven Saker behandlet av Barneverns- og helsenemda Nasjonal veiledningsfunksjon i saker om mindreårige ofre for menneskehandel Behov for kompetanseheving Behov for et strukturert samarbeid	54

6	Helsehjelp.....	60
	Tilgang til helsehjelp	
	Aktiviteter i regi av Helsedirektoratet	
	Aktiviteter i regi av RVTS	
7	Bolig og oppfølging for voksne som er antatte ofre.....	70
	Finansiering av tiltak	
	En sammensatt ordning	
	Personer i bo- og oppfølgingstiltakene i 2023	
	Erfaringer fra tiltakene som også drifter botiltak for antatte ofre	
	Erfaringer fra andre tiltak som gir oppfølging til antatte ofre	
8	Straffesaker.....	112
	Mål og prioriteringer for politiets arbeid	
	Politiets innsats, utfordringer og trender	
	Anmeldelser	
	Straffesaksbehandling	
	Domfellelser	
9	Øvrige tiltak for avdekking og forebygging.....	126
	Tiltak fra Arbeidstilsynet	
	Tiltak fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	
	Regionale og lokale samarbeidsnettverk i arbeidet mot menneskehandel	
	Informasjons- og forebyggingstiltak fra øvrige frivillige organisasjoner	

Sammen drag

Koordineringsenheten mot 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 ofre. Tidligere års tilstandsrapporter ligger på politiet.no/menneskehandel.

I tilstandsrapporten for 2023 gir vi kunnskap om:

- KOMs aktiviteter
- Internasjonale forpliktelser, utfordringer og anbefalinger
- 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
- Tiltak for å forebygge og avdekke menneskehandel

Vi gjør oppmerksom på at rapporten gjelder primært for året 2023. Deler av rapporten strekker seg imidlertid over til første del av 2024.

Hovedfokus og utviklingstrekk i 2023

På menneskehandelsfeltet var det i 2023 et vedvarende fokus på tiltak for å forebygge utnyttelse i menneskehandel blant flyktninger fra Ukraina. Det var også et vedvarende fokus på Norges internasjonale forpliktelser på menneskehandelsfeltet, ved oppfølging av GRETA's tredje evalueringsrapport om Norges innsats mot menneskehandel og rapport fra OSSEs spesialrepresentant mot menneskehandel med anbefalinger for innsatsen.

I flukt fra krig og konflikt øker risiko for vold og overgrep og utnyttelse i menneskehandel. Også i 2023 har det blitt rettet **fokus** blant mange aktører, både internasjonalt og nasjonalt, på at flyktninger fra Ukraina kan være særlig sårbare for ulike former for utnyttelse. Vi har også erfart økt oppmerksomhet mot områder der avdekking av menneskehandel kan være særlig krevende. Det kan være ved utnyttelse til kriminalitet, ved gråsoner opp mot andre lovbrudd, som hallikvirksomhet, seksuallovbrudd, vold i nære relasjoner og arbeidslivskriminalitet, og ved bruk av subtile kontrollmidler og digitale plattformer som ledd i utnyttelsen.

Kompetanse om menneskehandel er avgjørende for å avdekke, følge opp antatte ofre og straffeforfølge bakpersoner. KOM har i løpet av året vært pådriver for og bidratt inn i mange tverretatlige og tverrfaglige tiltak for å utvikle **veilednings- og informasjonsmateriell** og **kompetansehevingstiltak** om menneskehandel. KOM har som del av dette også publisert en ny veileder for identifisering av mulige ofre for menneskehandel og en informasjonsbrosjyre til antatte ofre.

Det er i 2023 også fremholdt et betydelig fokus på Norges **internasjonale forpliktelser** på menneskehandelsfeltet. Europarådets ekspertorgan GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) publiserte i 2022 sin tredje evalueringsrapport om Norge. GRETA skal påse at medlemslandene overholder sine forpliktelser etter Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel. Videre gjennomførte Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) sin spesialrepresentant for bekjempelse av menneskehandel et landbesøk til Norge høsten 2022, og rapport fra landbesøket med anbefalinger for forbedret innsats mot menneskehandel i Norge ble publisert i april 2023. KOM har gjennom året samarbeidet tett med JD og andre aktører om tiltak for å følge opp anbefalinger som ledd i et bredere utviklingsarbeid på feltet.

En viktig oppgave for KOM er å holde ansvarlige myndigheter orientert om **gjennomførte tiltak, utfordringer** myndigheter og hjelpetiltak møter på i sitt arbeid mot menneskehandel og **anbefalinger** for å styrke arbeidet og ivareta våre internasjonale



©KOM.pod@politiet.no

forpliktelser. KOM påpeker at rapporten viser den **brede og solide innsatsen** som gjøres på feltet av ulike instanser, både i offentlig og ideell sektor. I likhet med mange nasjonale og internasjonale aktører, ser KOM også et overordnet behov for **styrket samordning** mellom aktørene på feltet og en mer effektiv organisering av bistanden til antatte ofre. For å sikre rettighetene til ofre for menneskehandel og legge til rette for mer effektiv straffeforfølgning av bakpersoner, er det behov for å etablere et mer helhetlig system enn det vi har i dag. Vi håper rapporten gir et **godt grunnlag** for å styrke innsatsen mot menneskehandel, i tråd med våre internasjonale forpliktelser.

Om **trender innen menneskehandel**, peker politiet også for 2023 særlig på ukrainske flyktninger som sårbare for utnyttelse av kriminelle aktører innen arbeid og prostitusjon. Det vises til at ukrainske borgere også før krigen har vært omhandlet som ofre for menneskehandel nasjonalt og internasjonalt, og at allerede etablerte kriminelle nettverk er i stand til å utnytte det økte handlingsrommet som følge av krigen.

Politiet viser til at majoriteten av potensielle ofre for menneskehandel til prostitusjon er utenlandske kvinner som har bakmenn eller tilretteleggere som tar en større andel av fortjenesten enn avtalt. Nettverkene fremstår profittmotiverte og kyniske i sin rekruttering og organisering, ved at de utnytter personer i sårbare situasjoner og relasjoner, avhengighetsforhold, eller setter ofrene i en gjeldssituasjon. Massasjestudioer er også omhandlet med mistanke om menneskehandel til prostitusjon i flere politidistrikter.

Menneskehandel til tvangsarbeid er den mest alvorlige formen for arbeidslivskriminalitet. Politiet har informasjon om kritikkverdige arbeidsforhold for utenlandske arbeidstakere i ulike bransjer, der handlingsrommet for utnyttelse er stort og der ulike kontrollmetoder, brudd på lover og regler og bruk av tilretteleggere anvendes som ledd i utnyttelsen. Politiet mistenker også at sårbare personer presses til å begå tvangstjenester ved kriminelle handlinger, som salg av narkotika og vinningslovbrudd.

Omfang av bistandstiltak og straffesaker – noen nøkkeltall for 2023

I rapporten redegjør KOM for et utvalg av gjennomførte tiltak for å bistå og beskytte antatte ofre og gir en oppdatert oversikt over straffesaker. Nedenfor gis noen nøkkeltall. Nærmere informasjon om tiltak og regelverk fremgår av de aktuelle kapitlene. Det samme gjelder redegjørelser for tiltak knyttet til helsehjelp, avdekking og forebygging, og for aktørenes innspill om utfordringer og anbefalte tiltak.

Vi gjør oppmerksom på at KOM fra rapporteringsåret 2017 ikke har beregnet omfang av antatteofre på individnivå, slik vi gjorde i tidligere rapporter. Vi 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 slike data. En slik videreutvikling vil forutsette organisatoriske og juridiske endringer.



Oppholdstillatelse

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

- **Refleksjonsperiode** er en 6 måneders tillatelse som skal tilrettelegge for at personen skal kunne bryte med miljøet bak menneskehandelen, og settes i stand til å ta et informert valg om hvorvidt hun eller han vil samarbeide med myndighetene om straffeforfølging av bakpersonene. Utlendingsdirektoratet (UDI) fattet 10 vedtak om refleksjonsperiode i 2023, samtlige av sakene ble innvilget.
- **Begrenset oppholdstillatelse** for ofre for menneskehandel er en tillatelse som kan gis for inntil 12 måneder med mulighet for fornyelse. Tillatelsen skal tilrettelegge for at straffeforfølging av bakpersoner kan finne sted. UDI fattet 14 vedtak om begrenset oppholdstillatelse i 2023. 10 av sakene ble innvilget.
- UDI fattet vedtak i 9 **asylsaker** i 2023 der søkeren var identifisert som mulig offer for menneskehandel. 6 av sakene ble innvilget.
- Utlendingsnemnda (UNE) behandler **klager** over vedtak (avslag) gitt av UDI. I 2023 traff UNE vedtak i 2 klagesaker om begrenset oppholdstillatelse. UNE opprettholdt UDIs avslag i begge sakene. UNE har hatt til behandling 2 beskyttelsessaker der det var opplysninger om menneskehandel. Begge sakene gjaldt spørsmål om realitetsbehandling etter Dublin-regelverket, der den ene saken ble returnert til UDI for å sikre en toinstansvurdering av opplysningene, mens UNE kontaktet advokaten med anmodning om ytterligere opplysninger i den andre saken.



Assistert retur

UDI tilbyr antatte ofre for menneskehandel assistert retur og reintegrering gjennom International Organization for Migration (IOM) sitt returprogram for sårbare migranter.

- 3 voksne personer som ble innvilget reintegreringsstøtte som mulige ofre for menneskehandel reiste til hjemlandet i 2023.



Barnevernstiltak

Ny barnevernslov trådte i kraft 1. januar 2023, og det er nå endrede hjemler for beskyttelse og omsorg til barn når det er fare for menneskehandel.

- Det var i 2023 16 mindreårige plassert på ulike tiltak med hjemmel i barnevernsloven, hvor det har vært mistanke om at barnet har vært, eller kan bli, utnyttet til menneskehandel.



Bo- og oppfølgingstiltak for voksne

Det er mange aktører som tilbyr oppfølging til voksne antatte ofre. KOM har ikke grunnlag for å kunne beregne antall enkeltpersoner som har vært under oppfølging av de tiltakene som rapporterer til KOM. Flere av de antatte ofrene 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 2023.

- Bo- og oppfølgingstiltak har til sammen rapportert inn 216 voksne antatte ofre for menneskehandel som mottok bistand i 2023. Antallet gir en indikasjon på omfang av tiltak som gis til antatte ofre for menneskehandel. Av de 216, er det rapportert til KOM at 120 var nye i tiltakene i 2023, mens 96 var under oppfølging fra tidligere år.



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 2023 ble det registrert 27 anmeldelser for menneskehandel. 4 av anmeldelsene var for grov menneskehandel. 17 av anmeldelsene gjaldt utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål, 8 av anmeldelsene gjaldt utnyttelse til tvangsarbeid eller tvangstjenester. I 2 av anmeldelsene er utnyttingsform ukjent. I de anmeldte sakene var det registrert 25 fornærmede, hvorav 13 var mindreårige på gjerningstidspunktet, og det var registrert 24 gjerningspersoner som mistenkt eller siktet. 8 av 12 politidistrikter hadde anmeldte saker om menneskehandel i 2023.
- **Straffesaksbehandling:** I 2023 ble det fattet en påtaleavgjørelse i 38 menneskehandelsaker, hvorav 23 ble anmeldt i 2022 eller tidligere. Ingen av sakene som ble påtaleavgjort i 2023 resulterte i en tiltalebeslutning. Sakene ble henlagt eller henført under andre straffebestemmelser. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden fra anmeldelse frem til påtaleavgjørelse for oppklarte saker var for 2023 på 469 dager. For alle de påtaleavgjorte sakene var gjennomsnittlig saksbehandlingstid 283 dager.
- **Domfellelser:**
 - I 2023 var det ingen nye dommer om menneskehandel.
 - I 2024 pr. 1. tertial resulterte 2 ulike straffesaker i fellende dom for menneskehandel, begge er tingrettsdommer. Den ene dommen gjaldt utnyttelse til tvangstjenester, og den andre gjaldt utnyttelse av en mindreårig til seksuelle formål. Dommene er ikke rettskraftige.
 - Siden innføringen av straffebestemmelsen om menneskehandel i 2003, er det etter KOMs oversikt avsagt totalt 54 fellende dommer. 2 av dommene er ikke rettskraftige. 15 av straffesakene omfatter utnyttelse av mindreårige. 42 av straffesakene gjelder utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål. 11 gjelder utnyttelse til tvangsarbeid eller tvangstjenester. 1 av straffesakene gjelder en kombinasjon av seksuell utnyttelse og tvangsarbeid/-tjeneste.

¹ Se [Lov om straff](#).



Koordineringsenheten mot menneskehandel

Du finner rapporter og verktøy fra Koordineringsenheten mot 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 utnytting

1.



Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel skiftet i mai 2023 navn til Koordineringsenheten mot menneskehandel. Forkortelsen KOM består, og tidligere mandat og oppgaver videreføres. Det er kun besluttet å gjøre en navneendring for bedre å beskrive bredden i oppgavetilfanget enheten har på feltet. KOM ivaretar oppgaver på strategisk nivå som knytter seg til koordinering av menneskehandelsfeltet generelt, og ikke begrenset til bistand og oppfølging av ofre for menneskehandel.

1.1 KOMs rolle og oppgaver

Koordineringsenheten mot menneskehandel (KOM) er et av tiltakene i myndighetenes arbeid mot menneskehandel, med en overordnet funksjon å være pådriver for tverretattlig og tverrfaglig 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 tverretatlig og tverrfaglig samarbeid. KOM har et bredt **nettverk** av samarbeidsaktører og kontaktpunkter i offentlige instanser og frivillige organisasjoner med ansvar å følge opp tiltak på menneskehandelsfeltet.

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

1.2 Tilstandsrapporten for 2023

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

I tilstandsrapporten for 2023 gir vi kunnskap om:

- **KOMs aktiviteter**
- **internasjonale forpliktelser, utfordringer og anbefalinger**
- **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
- tiltak for å **forebygge og avdekke** menneskehandel

Vi gjør oppmerksom på at rapporten gjelder **primært for året 2023**. Deler av rapporten strekker seg imidlertid over til **første del av 2024**.

Vi har primært valgt å belyse **overordnede utfordringer og anbefalinger** i del 2. Vi vurderer at flere av hovedutfordringene og anbefalingene KOM har redegjort detaljert for i tidligere års rapporter fortsatt er gjeldende. Utfordringer og anbefalinger som KOMs samarbeidsaktører har meldt inn til KOM, fremgår av de øvrige delene.

KOM har ikke innarbeidet oversikt over aktuelle politiske tiltak og regelverksendringer, forskning, rapporter og kunnskapsoppsummeringer for perioden. KOMs kvartalsvise nyhetsbrev til våre samarbeidsaktører gir en slik detaljert oversikt. Våre nyhetsbrev er tilgjengelige på politiet.no/menneskehandel.

Vi gjør oppmerksom på at KOM fra rapporteringsåret 2017 ikke har beregnet omfang av antatte ofre på individnivå, 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. En slik videreutvikling vil forutsette organisatoriske og juridiske endringer.

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 menneskehandel¹.

¹ 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.

1.3 Aktiviteter i 2023

Vi gir nedenfor en oversikt over noen av KOMs aktiviteter for 2023 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, verktøy og informasjonstiltak

- Publisert *KOM tilstandsrapport 2022* med redegjørelse for utfordringer, satsinger og anbefalinger på menneskehandelsfeltet, gjennomførte tiltak for å bistå og beskytte antatte ofre, og en oversikt over straffesaker, se rapporten [her](#).
 - I 2022 ble det satt et særlig fokus på tiltak for å forebygge utnyttelse i menneskehandel blant flyktninger fra Ukraina. Det ble også satt fokus på Norges internasjonale forpliktelser på menneskehandelsfeltet, ved GREtas tredje evalueringsrapport om Norges innsats mot menneskehandel og landbesøk av OSSEs spesialrepresentant mot menneskehandel.
- 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* [her](#).
- Publisert ny veileder fra KOM: *Veileder for identifisering av mulige ofre for menneskehandel*, se veilederen [her](#).
 - Veilederen gir informasjon om begreper, indikatorer og ofres rettigheter, råd om hvordan du kan tilrettelegge for identifisering og oppfølging, og en oversikt over hvilke aktører du skal henvise til for bistand og beskyttelse, eller som du kan få veiledning fra. Du finner også en liste over aktuelle myndigheter og organisasjoner som har oppgaver på menneskehandelsfeltet i Norge og internasjonalt, og som kan ha andre mer fagspesifikke verktøy som supplerer den nasjonale identifiseringsveilederen.
 - Veilederen er utarbeidet på bakgrunn av innspill fra en rekke av KOMs samarbeidsaktører.
 - Veilederen oppdateres årlig og ligger nå ute som versjon for 2024. Det er i 2024 også påbegynt et arbeid med oversettelse av veilederen til engelsk.

- Publisert ny informasjonsbrosjyre til antatte ofre for menneskehandel: *Opplever du vold, tvang eller press? Informasjon til deg som kan være utsatt for menneskehandel*, se brosjyren [her](#).
 - Brosjyren gir informasjon om hva menneskehandel er, hvilke rettigheter antatte ofre kan ha, og hvem du kan kontakte for mer informasjon, veiledning, bistand og beskyttelse.
 - Brosjyren er utarbeidet på bakgrunn av innspill fra en rekke av KOMs samarbeidsaktører.
 - Det er i 2024 påbegynt et arbeid med oversettelse av informasjonsbrosjyren til engelsk og flere andre språk.
- Formidlet kvartalsvise nyhetsbrev til KOMs samarbeidsaktører med orientering om arbeidsprosesser, rettsavgjørelser og aktuelle tiltak, rapporter og forskning både nasjonalt og internasjonalt. KOMs nyhetsbrev er tilgjengelige [her](#).
- Gjennomgått og oppdatert KOMs materiell og grafiske profil for økt brukervennlighet og oppdatert innhold.
- Oppdatert temasiden om menneskehandel på politiet.no/menneskehandel og gitt bidrag til politiets fagportal KO:DE om menneskehandel.
- Bidratt til internasjonale rapporteringer, blant annet:
 - Trafficking in Persons Report (TIP) 2023, U.S. State Department, se [her](#).
 - Rapport til OSSEs spesialrepresentant for menneskehandel, Valiant Richey, etter landbesøk til Norge høsten 2022. Rapporten med vurderinger og anbefalinger Norges innsats mot menneskehandel ble publisert i april 2023, se [her](#).
 - Gitt bidrag til Utlendingsdirektoratet (UDI) om statistikk på menneskehandelsfeltet etterspurt i den årlige European Migration Network (EMN) Statistics Annex
- Bistått JD med å gjennomgå søknader til tilskuddsordningen på menneskehandels- og prostitusjonsfeltet.
- Gitt innspill til høringer på menneskehandelsfeltet eller tilgrensende fagfelt.
- Håndtert presse-/og mediehenvelser fortløpende i 2023.

Nettverksdrifting, kompetanseutvikling og veiledning

- KOM arrangerte 18. januar 2023 seminar for lansering og presentasjon av Fafo-rapport 2023:03 *Menneskehandel i Norge – Personvernverdier og datagrunnlag for omfangsestimering*, se rapporten [her](#).
 - Rapporten er skrevet av forsker Anette Brunovskis og presenterer funnene fra et samarbeidsprosjekt med United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) om omfangsberegning av antatte ofre for menneskehandel i Norge. Fafo fikk i oppdrag av Politidirektoratet ved KOM å være norsk forskningspartner i samarbeidsprosjektet.
 - Prosjektet søkte å prøve ut en metode for å beregne omfanget av menneskehandel i Norge og bidra til bedre regionale og internasjonale estimater, se [her](#) om prosjektet og [her](#) for mer informasjon om UNODCs metode for omfangsberegninger. Fafo har undersøkt problemstillinger knyttet til personvern og forskning på menneskehandel og om det finnes datagrunnlag for å bruke estimeringsmetoden Multiple Systems Estimation technique (MSE) i Norge. Flere utfordringer hindret gjennomføring av omfangsberegningene, og rapporten gir en analyse av hindringene og anbefalinger for å kunne bøte på disse. Rapporten gir en gjennomgang av metoden, lovverket som regulerer adgangen til personopplysninger for forskningsformål, og mulige datakilder for framtidige omfangsestimeringer av menneskehandel.
- I samarbeid med JD og KOM, arrangerte kontoret for OSSEs spesialrepresentant for menneskehandel en workshop om risiko for utnyttning av ukrainske flyktninger 9. februar 2023, *On the need to enhance anti-trafficking prevention amid mass migration flows*.
 - Det var bred deltakelse fra en rekke aktører fra Norge. Problemstillinger for seminaret tok utgangspunkt i OSSEs anbefalinger fra mars 2022 her, gruppert etter følgende temaområder: Forebyggende tiltak mot utnyttelse og ivaretagelse av akutte behov; Lovendringer og politiske tiltak for å forhindre og redusere sårbarheter; Integreringstiltak og støtte for å redusere sårbarhet for utnyttelse; Styrket beredskap for å overvåke risiko for menneskehandel og å kunne oppskalere respons etter behov.
- KOM hadde planlagt å gjennomføre KOM nasjonalt seminar 18.–19. oktober. KOMs ressursituasjon fra 1. september med kun én ansatt og prioritering av arbeidsoppgaver inn mot JDs utviklingsarbeid på feltet, gjorde at vi dessverre så oss nødt til å avlyse det planlagte seminaret. Ulike aktører gjennomførte sektorvise kompetanshevingstiltak på feltet høsten 2023.
- KOM har deltatt i jevnlige møter med JD om oppfølging av tiltak på menneskehandelsfeltet, både knyttet til organiseringen på menneskehandelsfeltet generelt, mulige endringer i KOMs organisering og tilskuddsordningen på feltet. Vi har i den forbindelse også hatt møter med flere samarbeidsaktører og tilskuddsmottakere.

- Som ledd i utviklingsarbeidet, arrangerte KOM i samarbeid med JD to heldagsmøter for KOMs hovedkontakter i direktoratene og andre aktuelle myndighetsinstanser, 26. oktober og 16. november. Det var deltakelse fra POD, Kripos, Bufdir, UDI, Arbeidstilsynet Avdir, Nav Grünerløkka ved HTSO, Hdir, RVTS Øst og IMDi. Det ble i tillegg gjennomført separate møter med RVTS Øst og Arbeidstilsynet. Formål var blant annet statusoppdatering etter tidligere utredningsprosjekter og å drøfte mulige utviklingstiltak for et mer formalisert direktoratssamarbeid på feltet.
- Initiert og deltatt på tverretatlige/-faglige møtearenaer:
 - Deltok på seminar for Arbeidstilsynets menneskehandelskontakter i februar, hvor KOM holdt presentasjon om fenomenkunnskap og aktørbildet på menneskehandelsfeltet.
 - Ble invitert til innspillsmøte i mars med Lovutvalg om negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold. Møtet gjaldt innspill til hvorvidt tvangsekteskap bør innlemmes som en av utnyttingsformene for menneskehandel i straffeloven § 257.
 - Bidro i mai til en digital opplæring om menneskehandel for ansatte i UDI (opptak av presentasjon).
 - Har gjennom året hatt flere samarbeidsmøter med Nasjonal veiledningsfunksjon i saker om mindreårige ofre for menneskehandel i Bufdir. KOM deltok også på tverretatlige frokostmøter i juni og september i regi av veiledningsfunksjonen, med fokus på ansvar, oppgaver, kompetansehevingstiltak og utviklingstrekk.
 - Deltok i juni og september på møteplass for samarbeidsaktører i Oslo på menneskehandelsfeltet, i regi av NAV Grünerløkka ved HTSO. Tema var blant annet de ulike botilbudene i Oslo og kompetansehevingstiltak, der KOM og Bufdir presenterte ny identifiseringsveileder.
 - Deltok i august og november på møte i Nasjonalt nettverk for arbeid mot menneskehandel i helse- og omsorgstjenestene, der blant annet KOM og Bufdir presenterte ny identifiseringsveileder.
 - Deltok på ROSA-seminar i september.
 - Deltok på Pro Sentrets 40-årsjubileum i oktober.
 - Deltok på møte med RVTSenes nettverk mot menneskehandel i oktober (digital deltakelse).
 - Deltok med innlegg om identifiseringsansvar på Bufdirs heldagsseminar i desember om menneskehandel med mindreårige og nærliggende utnyttingsformer.
- Deltatt i samarbeidsfora i politiet:
 - Samarbeidsmøter i POD og møter med Kripos om menneskehandel og tilgrensende fagfelt og tiltak.
 - Deltatt på digitale og fysiske samlinger i politiets kompetansegruppe mot menneskehandel, herunder dagsmøte i april, digitalt møte i juni, fagsamling over to dager i september, der KOM også presenterte ny identifiseringsveileder, og digital fagsamling i november.

- Deltok med innlegg om KOM veilederen og identifiseringsansvar på Sør-Øst politidistrikt sitt fagseminar i oktober om mindreårige mulige ofre for menneskehandel.
- Initiert og deltatt på internasjonale møtearenaer
 - Sammen med JD deltar KOM i Østersjørådets (CBSS) arbeidsgruppe, Task Force against Trafficking in Human Beings (CBSS, TF-THB). KOM deltok på arbeidsgruppemøte under tysk formannskap i Berlin 17.–18. februar. Møtet hadde et særlig fokus på menneskehandel og utnyttelse til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, se [her](#) for nærmere informasjon om deltakelse og agenda. KOM deltok videre på arbeidsgruppemøte i Berlin 12.–14. juni, se [her](#). Møtet hadde et særlig fokus på menneskehandel og utnyttelse til tvangsarbeid. Det ble særlig lagt vekt på forebygging av utnyttelse til arbeid, ved gode praksiser på rettferdig rekruttering. Under finsk formannskap ble det arrangert et fellesmøte sammen med arbeidsgruppen Expert Group on Children at Risk 29.11.–1.12 i Rovaniemi, der JD og Bufdir deltok, se [her](#). Tema var identifisering og beskyttelse der barn kan være ofre for menneskehandel. For mer informasjon om arbeidsgruppens aktiviteter, se [her](#).
 - I regi av Nordisk ministerråd ble det under norsk formannskap i 2022 etablert en nordisk koordinator-arbeidsgruppe mot menneskehandel (The Nordic Coordinators' Working Group against Trafficking in Human Beings) for å styrke det nordiske samarbeidet på feltet, se [her](#). JD og KOM deltar fra Norge. Under islandsk formannskap i 2023, deltok KOM på gruppens andre arbeidsgruppemøte i Reykjavik 14. mars. Møtets fokus var hvordan de ulike landene koordinerer sin innsats mot menneskehandel på strategisk og operativt nivå. Det ble i mai avholdt digitalt møte mellom representantene fra Island, Norge og Finland for å diskutere prosess for å etablere et nordisk politinettverk, under rammen av koordinatorgruppen. I tillegg er det ønsket å formalisere nettverket Nordic Network against Trafficking in Minors under den nordiske koordinatorgruppen. Arbeidsgruppen leverte sin første statusrapport om gruppens arbeid til Nordisk ministerråd for perioden juni 2022–juni 2023. KOM deltok sammen med Bufdir på møte i arbeidsgruppen 7.–8. september i Reykjavik, der hovedtema var nasjonale henvisningsmekanismer (national referral mechanism) på menneskehandelsfeltet i nordiske land.
 - KOM holdt i mai presentasjon under et polsk delegasjonsbesøk koordinert av IOM.
 - KOM deltok digitalt på OSSEs den årlige Alliance against Trafficking in Persons Conference 18.–19. april.
 - KOM deltok på konferanse i regi av Østersjørådet og Jämställdhetsmyndigheten (det svenske direktoratet for likestilling) om tvangsarbeid og arbeidsutnyttelse i Stockholm 7.–8. desember, *European Forum against Human Trafficking for Forced Labour and Labour Exploitation*, se [her](#).
- Holdt foredrag og gitt løpende faglig veiledning om menneskehandel til ulike offentlige instanser, frivillige organisasjoner og andre aktører som kontakter KOM.

Våre publikasjoner i 2023



Du finner publikasjoner fra KOM
på: politiet.no/menneskehandel.



Internasjonale forpliktelser, utfordringer og anbefalinger



2.

2.1 Internasjonale forpliktelser og anbefalinger fra GRETA og OSSE

Menneskehandelsfeltet har noen særegenheter hvor de internasjonale forpliktelserne strekker seg lenger enn på mange andre fagområder. Forpliktelserne er omfattende nettopp fordi menneskehandel er en kompleks, skjult og alvorlig form for kriminalitet som kan være krevende å avdekke.

Forpliktelserne følger primært av Palermoprotokollen og Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel og omfatter både det å **forebygge** og **bekjempe** menneskehandel, og å **bistå og beskytte** ofrene. Norge har videre en plikt til å legge til rette for **identifisering** av ofre for menneskehandel, slik at antatte ofre kan få tilgang til bistand og beskyttelse. Bistanden skal både gi ofre mulighet til å komme seg ut av en utnyttingssituasjon og legge til rette for straffeforfølgning av bakpersoner. Bekjempelse av menneskehandel krever etter konvensjonen altså 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. Statene har derfor tydelige forpliktelser om å etablere **samordningsfunksjoner** på menneskehandelsfeltet. For å lykkes både i identifiserings-, bistands- og straffeforfølgningssporet, er det behov for et godt tverrfaglig samarbeid og et koordinert og effektivt bistandsapparat.

Økt samordning er blant de sentrale anbefalingene fra **Europarådets ekspertorgan GRETA** (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings), som skal påse at medlemslandene overholder sine forpliktelser etter **Europarådskonvensjonen** om tiltak mot menneskehandel. I sine første to **evalueringer av Norge**, har GRETA anbefalt norske myndigheter å vurdere om KOM har rett mandat og tilstrekkelige ressurser til å utføre sine oppgaver og nå de mål som er satt. GRETA har videre blant annet 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).¹

¹ Se GRETA's evalueringsrapporter om Norge [her](#). For mer informasjon om NRM, se blant annet OSCEs håndbok om samarbeidsstrukturer i arbeidet mot menneskehandel [her](#).

GRETA publiserte i juni 2022 sin tredje evalueringsrapport om Norge, se rapporten [her](#). Rapporten har et overordnet fokus på rettsikkerheten til ofre for menneskehandel og tilgang til effektive rettsmidler. Rapporten gir også andre vurderinger knyttet til Norges implementering av Europarådskonvensjon, sett hen til GRETAs tidligere evalueringsrapporter om Norge.

GRETA anerkjenner tiltak som er gjennomført for å videreutvikle det juridiske rammeverket, både i straffeloven og utlendingsloven, og ved den nye åpenhetsloven¹. GRETA vurderer at også offentlige tolketjenester i Norge er blitt bedre ved ny tolkelov², men påpeker at tilgangen til kvalifiserte og uavhengige tolker til ofre for menneskehandel bør sikres fra første møte med bistandsadvokat.

I rapporten oppfordres norske myndigheter videre til å bedre ofrenes tilgang til erstatning, også i saker der det ikke ble reist straffesak mot antatt gjerningsperson. GRETA ønsker velkommen opprettelsen av menneskehandelsfunksjoner i alle 12 politidistrikter, men konstaterer samtidig en bekymring for det lave antallet tiltaler og dommer om menneskehandel. GRETA mener faktorer som påvirker myndighetenes mulighet til å straffeforfølge menneskehandlere er at økonomiske ressurser som tildeles menneskehandelsfunksjonene ofte blir overført til andre enheter i politidistriktene. Videre gjentar GRETA tidligere oppfordringer til norske myndigheter om å styrke identifiseringen av ofre for menneskehandel, og understreker anbefalingen om å etablere en NRM. GRETA viser til at det også må unngås at utlendinger blir raskt utvist eller bortvist, uten at det blir foretatt en vurdering først av om de kan være potensielle ofre for menneskehandel.

Norge ble for første gang evaluert av GRETA for 10 år siden. I GRETAs presentasjon på et tidligere nasjonalt KOM-seminar (høsten 2022) ble følgende anbefalinger trukket frem, som sett over en tiårsperiode er noe ekspertorganet oppfordrer norske myndigheter å gjøre noe med:

- Etablere et bedre system for **nasjonal strategisk koordinering** på feltet, herunder utvikle en handlingsplan eller en nasjonal strategi. Et slikt strategisk rammeverk bør gis særskilt finansiering for å virke effektivt. GRETA fremhever at det uten et strategisk rammeverk vil være krevende å oppnå selve formålet med forpliktelsene i Europarådskonvensjonen.
- **Styrke identifiseringen av ofre**, herunder etablere en NRM eller tilsvarende funksjon som avklarer roller og rutiner for å identifisere og følge opp antatte. Det fremheves som viktig at flere sentrale aktører, både fra myndigheter og det sivile samfunn, deltar i et slikt system.

¹ Lov om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, se [her](#) (ikrafttredelse 1. juli 2022).

² Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv., se [her](#) (ikrafttredelse 1. januar 2022).

- Etablere et mer pålitelig **statistisk system for innhenting og sammenstilling av data**. Dette vil kunne løses ved å blant annet etablere en henvisningsinstans som da også har kontroll og oversikt over statistikk og enkeltsakene. Også her peker GRETA på viktigheten av at flere aktører er involvert, slik at man får samordnede offisielle tall på menneskehandelsfeltet.
- GRETA trekker også frem opprettelse av en **nasjonal uavhengig rapportør** som en suksessfaktor i andre land.

I september 2022 gjennomførte **Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa** (OSSE) sin spesialrepresentant for bekjempelse av menneskehandel et landbesøk til Norge. Under besøket ble det rettet spesiell oppmerksomhet mot nasjonal innsats for å koordinere tiltak mot menneskehandel, forebyggingstiltak, systemer for bistand og beskyttelse av ofre for menneskehandel og straffeforfølgning av menneskehandel, i tråd med OSSEs forpliktelser og relevante internasjonale standarder.

Rapporten fra landbesøket ble publisert i april 2023, se [her](#). Mange av anbefalingene fra GRETA har gjenklang i de vurderinger og anbefalinger som fremgår i rapporten til OSSEs spesialrepresentant. I rapporten trekkes frem flere gode eksempler på innsatsen mot menneskehandel i Norge, særlig Åpenhetsloven og etableringen av A-krim sentre. Menneskehandelsfunksjoner i hvert politidistrikt påpekes også som positivt, men samtidig uttrykker spesialrepresentanten bekymring over nedgang i strafferettslig innsats.

Rapporten gir flere konkrete anbefalinger for å styrke Norges innsats mot menneskehandel, knyttet til

- det juridiske, politiske og institusjonelle rammeverket
- identifisering, henvisning og bistand til ofre for menneskehandel
- straffeforfølgning av menneskehandel
- forebygging av menneskehandel

Spesialrepresentanten understreker viktigheten av politisk vilje og styring på feltet, utvikling av en ny nasjonal **handlingsplan** og styrking av nasjonal **strategisk koordinering**, ved en mer overordnet myndighetsstruktur. Videre peker han på behov for å etablere en operativ **koordineringsmekanisme** for identifisering og oppfølging av ofre. I tillegg anbefaler han å etablere en uavhengig **rapportørfunksjon**. Spesialrepresentanten fremhever disse ulike funksjonene som en avgjørende **arkitektur for å ivareta forpliktelsene** på menneskehandelsfeltet. Videre setter han blant annet fokus på å forebygge **etterspørselen** som fremmer alle former for menneskehandel, herunder hvordan effektivt motvirke

etterspørsel etter seksuell utnyttelse, og på hvordan vi kan øke **proaktiv etterforskning og straffeforfølgelse** av alle former for menneskehandel.

I juni 2023 ble for øvrig den årlige **Trafficking in Persons Report** (TIP) fra U.S. Department of State, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, publisert, se [her](#). I rapporten fremgår det at norske myndigheter gjør en betydelig innsats på området, men at vi likevel ikke imøtekommer minstekravene som er satt for å bekjempe menneskehandel. Norge er dermed gradert til nivå 2. USAs utenriksdepartement er særlig opptatt av at vi må styrke innsatsen innen straffeforfølgning, etablere en henvisningsinstans (NRM) og prosedyrer for identifisering og oppfølging av ofre, forbedre vårt statistikkstikksystem på menneskehandelsfeltet og utarbeide en handlingsplan.

2.2 Myndighetenes innsats mot menneskehandel i Norge – et arbeid i utvikling

I Norge har innsatsen mot menneskehandel inntil de senere år vært styrt fra politisk hold ved handlingsplaner. Handlingsplanen mot menneskehandel fra 2016, utformet av den daværende regjeringen, hadde som overordnet mål å samordne og effektivisere innsatsen på feltet.

Det er siden ikke utviklet noen ny handlingsplan mot menneskehandel, og dette inngikk heller ikke som tiltak i regjeringens plattform, se Hurdalsplattformen [her](#).

Et nærliggende innsatsområde for regjeringen er tiltak mot **arbeidslivskriminalitet**. Regjeringen publiserte i oktober 2022 *Handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet*, se [her](#). Regjeringen vil med planen styrke det organiserte arbeidslivet og arbeidstakernes rettigheter, styrke bistanden til de som utnyttes i arbeidslivet, vurdere nye straffebestemmelser mot de som utnytter arbeidstakere og styrke den tverretatlige innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. Se særlig tiltak 17 som gjelder styrket bistand til arbeidstakere som utnyttes og til ofre for menneskehandel og tvangsarbeid og tiltak 29 som gjelder økt forskning på tema relatert til utenlandske arbeidstakere, sosial dumping, arbeidslivskriminalitet og menneskehandel.

Stortinget er en viktig pådriver for videre utvikling. Over statsbudsjettet ble det i 2018 bevilget øremerkede ressurser til menneskehandelsgrupper i alle politidistrikter og til å styrke innsatsen i Kripos. Det ble videre i 2018 bevilget øremerkede ressurser til en veiledningsfunksjon i Bufdir for å sikre god oppfølging av barn som antas å være utsatt for

menneskehandel. Videre ble det 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.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) forvalter en **tilskuddsordning på menneskehandels- og prostitusjonsfeltet**, i 2023 på i underkant av 37,5 millioner kroner. Tilskuddene skal motvirke at barn og voksne utsettes for menneskehandel, hjelpe mennesker ut av prostitusjon og redusere etterspørselen etter prostitusjon. Organisasjoner som driver frivillig virksomhet kan få tilskudd. Dersom frivillige organisasjoner ikke tilbyr tilfredsstillende aktiviteter og tiltak, kan kommuner få tilskudd for å gjøre det. Se *Forskrift om tilskudd til tiltak mot menneskehandel og prostitusjon* [her](#). For nærmere informasjon om tilskudd fra JD, se [her](#). I tillegg øremerkes enkelte tilskudd over statsbudsjettet, herunder i overkant av 5 millioner til Krisesentersekretariatet (ROSA og drift av nasjonal hjelpetelefon) i 2023.

Justis- og beredskapsdepartementet har et **koordinerende ansvar** for regjeringens innsats mot menneskehandel. Departementet har gjennomført flere utredninger på feltet. Som ledd i å følge opp tiltak i handlingsplanen fra 2016, 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, se [her](#).

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 ledet arbeidet i en tverrdirrektoral arbeidsgruppe representert ved Utlendingsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. KOM deltok også i arbeidsgruppen.

Relevante frivillige organisasjoner ble involvert i utredningsarbeidet ved et orienteringsmøte for muntlig fremstilling av arbeidsgruppens foreløpige forslag, med påfølgende skriftlig høringsrunde. I rapporten som ble oversendt JD i juni 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 hørings svarene synliggjør dilemmaer og avveininger som må foretas, og peker på hva som må utredes nærmere. Arbeidsgruppen anbefaler i rapporten at departementet foretar noen veivalg som gir retning for et videre arbeid med å detaljere ut ny organisering på menneskehandelsfeltet.

Som ledd i utviklingsarbeidet for å effektivisere organiseringen av menneskehandelsfeltet, har også administrativ forankring av **KOM** og ressurssetting av funksjonen vært til vurdering. KOM er bemannet med to stillinger, og en av de ansatte startet 1. september 2023 i ny stilling i Kripas som leder for politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel. Høsten 2023 var det kun én ansatt i KOM, og arbeidsoppgaver ble prioritert inn mot JDs utviklingsarbeid på feltet. Det ble i samarbeid med JD blant annet gjennomført to heldagsmøter for KOMs hovedkontakter i direktoratene i arbeidet mot menneskehandel. Formål var blant annet statusoppdatering etter tidligere utredningsprosjekter og å drøfte mulige utviklingstiltak for et mer formalisert direktoratssamarbeid på feltet. Innspill fra disse møtene og innspill fra myndighetsaktører og sivilt samfunn i tidligere utviklingsprosjekter er fulgt opp av JD og KOM ved forslag til politisk ledelse om økt innsats på menneskehandelsfeltet.

Det ble i desember 2023 besluttet at **JD** i 2024 skal **videreføre et strukturert utviklingsarbeid** for å oppnå en mer effektiv innsats på menneskehandelsfeltet, i tråd med internasjonale konvensjonsforpliktelser. Utviklingsarbeidet skal ledes av Politiavdelingen i JD og gjennomføres i et samarbeid mellom departementer, direktorater og organisasjoner. KOM-funksjonen ble fra februar 2024 flyttet midlertidig til JD, der KOM skal delta i utviklingsarbeidet ved en hospitering i 2024/2025. KOMs publikasjoner opprettholdes i perioden. Det skal utredes alternativer til gjeldende ansvarsforhold, organisering og finansiering av innsatsen mot menneskehandel. Utredningen skal bygge på anbefalinger fra GRETA og OSSE og tidligere gjennomførte utviklingsprosjekter. Målet er blant annet å oppnå bedre samordning og koordinering på strategisk nivå, og å gi mer forutsigbar bistand til ofre for utnyttning til ulike formål.



I juni 2024, rett før publisering av KOM rapporten, besluttet regjeringen at det skal igangsettes et arbeid med en strategi mot menneskehandel og et formalisert samarbeid om innsatsen.

2.3 Et sammensatt utfordringsbilde – overordnede anbefalinger fra KOM

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

Vi har redegjort for aktørenes innmeldte utfordringer og anbefalinger særskilt for 2023 under de enkelte kapitlene i rapporten. Nedenfor har vi samlet overordnede anbefalinger fra KOM. I Norge er feltet preget av et stort antall involverte offentlige etater og frivillige organisasjoner. Dette krever godt samarbeid på tvers. Samarbeidet er imidlertid i liten grad formalisert, og det kan være uklart hvem som har ansvar for hva. Mye fungerer godt med å ha et fleksibelt og lite formalisert system. Men et så komplekst aktørbilde gir også risiko for manglende avdekking av alvorlig kriminalitet, manglende identifisering, og en uforutsigbar tilgang til rettigheter for ofre. 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.

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

Vi ønsker å fremheve følgende anbefalinger:

- **En strukturert videreutvikling av feltet**

KOM imøteser de ulike initiativ 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.

Kort oppsummert bør målene for en slik strukturert videreutvikling være 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.

Våre anbefalinger støtter seg på anbefalingene fra GRETA og OSSE og utdypes nærmere nedenfor.

- **Nasjonalt styringsverktøy**

Det er behov for et nytt overordnet nasjonalt styringsverktøy på menneskehandelsfeltet. KOM anbefaler at regjeringen utvikler et overordnet regelverk, eller en ny handlingsplan eller strategi mot menneskehandel, slik at de ulike tiltak på feltet får et samlet rammeverk med felles overordnede målsetninger og politiske føringer. *Vi viser til punkt 2.2 om at det ved publisering av KOM rapporten i juni 2024 var besluttet av regjeringen at det skal igangsettes et arbeid med en strategi mot menneskehandel og et formalisert samarbeid om innsatsen.*

- **Samordningsfunksjoner**

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 for økt samordning. Disse modellene må videreutvikles og utredes nærmere.

KOM anbefaler å etablere 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 kvalitetssikre 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.

- **Uavhengig rapportør**

KOM anbefaler opprettelse av en nasjonal uavhengig rapportør som kan rapportere til Stortinget om innsatsen på feltet og forbedringsbehov.

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



Oppholdstillatelse

KOM har fått innspill fra Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE) om regelverk for oppholdstillatelse for antatte ofre for menneskehandel, tiltak og statistikk for 2023.



3.

3.1 Utlendingsforvaltningens rolle i saker om menneskehandel

Ofre for menneskehandel er i hovedsak utenlandske statsborgere som har vært kort tid i Norge, mange uten lovlig opphold.

Antatte ofre kan søke om refleksjonsperiode eller begrenset oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel, eller søke om beskyttelse (asyl). Avklaring av oppholdstillatelse har betydning for hvilke bistandstiltak som utløses, som NAV-tjenester og helsehjelp.

Utlendingsmyndighetene er blant instansene som i særlig grad kan komme i kontakt med ofre for menneskehandel, for eksempel i utlendingssaker, i saker som gjelder utlendingskontroll, ved tilrettelegging av botilbud i mottak og i retursaker. 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 udi.no/menneskehandel. UDIs retningslinjer som er omtalt under delen er tilgjengelige på udiregelverk.no.

I 2023 har UDI registrert 36 vedtak i utlendingssaker som gjelder antatte ofre for menneskehandel. UDI fattet til sammenlikning 35 vedtak i 2022, 36 vedtak i 2021 og 49 vedtak i 2020. Vedtakene i 2023 fordeler seg slik:

- 24 vedtak om refleksjonsperiode eller begrenset oppholdstillatelse, som gjelder 19 personer
- 9 vedtak i asylsaker
- 3 vedtak om assistert retur gjennom sårbarhetsprogrammet til IOM. I alt reiste 3 mulige ofre for menneskehandel til hjemlandet med IOM etter å ha blitt innvilget reintegreringsstøtte.

Utlendingsnemnda (UNE) behandler klager på UDIs vedtak. I 2023 har UNE registrert 4 saker der menneskehandel er et tema:

- Vedtak om avslag på begrenset oppholdstillatelse: 2
- Vedtak om avslag på beskyttelse (asyl): 2

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 del 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:

- **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 straffeforfølging 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 straffeforfølging av bakpersoner kan finne sted. Vilåårene 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 se utlendingsforskriften ([utf.](#)) § 8-3 første og annet ledd og UDIs retningslinje [UDI 2013-014 Oppholdstillatelse til ofre for menneskehandel](#).

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

2023 fattet **UDI 24 vedtak i medhold av utf. § 8-3 første og annet ledd.**¹ Vedtakene gjaldt totalt 19 personer. Til sammenlikning fattet UDI 22 vedtak i 2023, 22 vedtak i 2022, 20 vedtak i 2021, og 28 vedtak i 2020.

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

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

- Totalt ble 10 av sakene innvilget, hvorav 4 var førstegangsvedtak og 6 var fornyelser.
- 4 av sakene ble avslått, 3 av disse gjaldt førstegangsvedtak.
- Bakgrunnen for avslagene var at politiet ikke etterforsket saken eller ikke anså utlendingens tilstedeværelse i Norge som nødvendig for å gjennomføre etterforskningen eller straffesaken.

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. Til sammenlikning fattet UDI 9 innvilgelser etter denne hjemmelen i 2022, 8 innvilgelser i 2021 og 3 innvilgelser i 2020.

I 2023 ble det ikke søkt om tillatelse for medfølgende barn etter utf. § 8-3 fjerde ledd, der forelderen hadde søkt om enten refleksjonsperiode eller begrenset oppholdstillatelse.

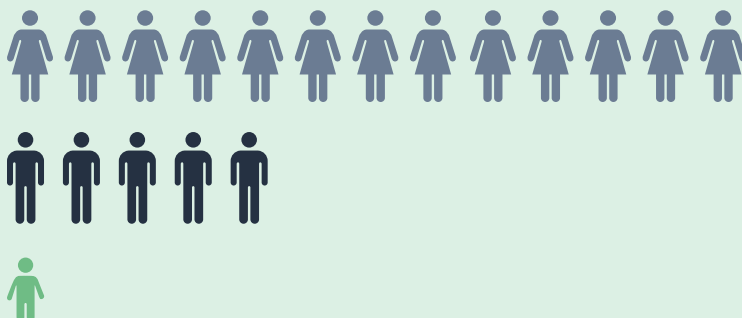
UNE behandler klager over vedtak (avslag) fattet av UDI. I 2023 traff UNE vedtak i to klagesaker om begrenset oppholdstillatelse etter utf. § 8-3 annet ledd.² UNE opprettholdt UDIs avslag i begge sakene under henvisning til at sakene ikke ble etterforsket av politiet som menneskehandel, og at politiet heller ikke mente at tilstedeværelse i Norge var nødvendig for å gjennomføre etterforskningen eller straffesaken.

¹ Beregningen av antall vedtak (siste vedtak i saken) er basert på registreringer i DUF (Datasystem for utlendings- og flyktningssaker). Søknader som ble fremmet i 2023, men som ikke var avgjort ved årsskiftet er ikke regnet med.

² 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.

De 24 vedtakene fra UDI gjaldt 19 personer fra 15 ulike land. Nærmere informasjon om søkergruppen:

Blant de som søkte om refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse i 2023, var **18** voksne (**13** kvinner og **5** menn) og **1** mindreårig.



Land søkere kom fra

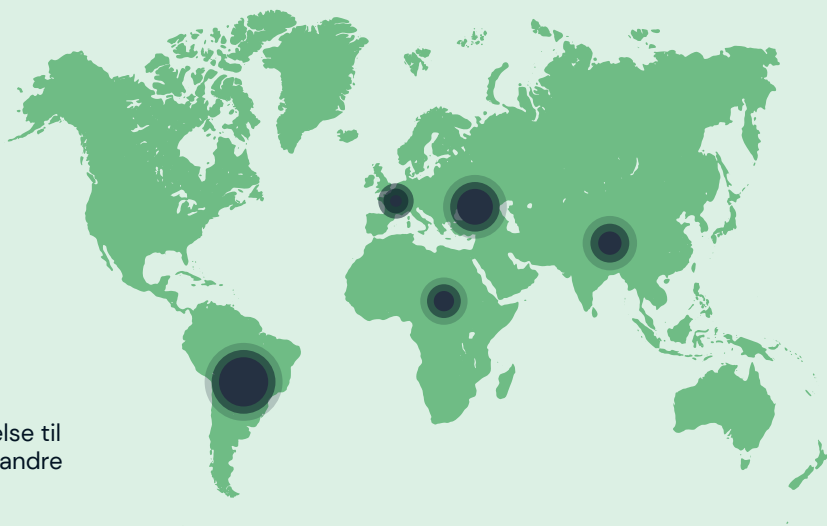
Sør-Amerika: 6 søkere

Øst-Europa: 5 søkere

Asia: 4 søkere

Afrika: 3 søkere

Vest-Europa: 1 søker



13 anførte utnyttelse til
prostitusjon eller andre
seksuelle formål



6 anførte utnyttelse til
tvangsarbeid eller -tjenester.

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, vurderer UDI 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 å innvilge oppholdstillatelse i slike saker er å gi økt trygghet til ofre for menneskehandel og samtidig legge til rette for straffeforfølgning av bakmenn. Ofre for menneskehandel som har avgitt vitneforklaring for retten eller for politiet, kan få tillatelse som kan gi grunnlag for permanent oppholdstillatelse dersom vilkårene er oppfylt. Denne tillatelsen vurderes kun etter en søknad om beskyttelse.

Dersom søkeren ikke fyller vilkårene for beskyttelse eller oppholdstillatelse som vitne i sak om menneskehandel, vurderer UDI 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. Retningslinjen definerer ansvaret og oppgavene til saksbehandlere i UDI, som følger opp og veileder asylmottak. Krav til drift av ulike typer mottak er samlet under siden Regelverk for drift av asylmottak. Her finner man kravspesifikasjoner, rutinebeskrivelser, veiledere og tiltakskort.

Nøkkeltall om søkergruppen:



8 søkere var voksne (7 kvinner og 1 mann), og 1 søker var enslig mindreårig.



2 av kvinnene hadde et medfølgende barn



6 var antatt utnyttet til prostitusjon eller andre seksuelle formål



2 var antatt utnyttet til tvangsarbeid eller -tjenester



1 var antatt utsatt for flere former for utnyttelse

Land søkere kom fra

Afrika: 5 søkere

Øst-Europa: 4 søkere

Annen info om søkergruppen:

- 2 søkere har vært utnyttet i Norge, 1 søker har vært utnyttet i Norge og hjemlandet, 1 søker har vært utnyttet både i Norge og tredjeland og 5 søkere har vært utnyttet i tredjeland.

I 2023 har **UDI** fattet vedtak i 9 **asylsaker** der søkeren har blitt identifisert som et mulig offer for menneskehandel.¹ (se fotnote 1 på neste side)
6 av sakene ble innvilget:

- 3 søkere ble innvilget beskyttelse etter utl. § 28 første ledd bokstav a.
- 2 søkere ble innvilget kollektiv beskyttelse etter utl. § 34 annet ledd.
- 1 søker ble innvilget tillatelse etter vitnebestemmelsen i utf. § 8-4 annet ledd, jf. utl. § 38.

En av sakene over er et tidligere avslag etter utl. § 32 første ledd bokstav a, som ble omgjort av UDI etter nye opplysninger i klageomgangen. I en av sakene som ble innvilget beskyttelse etter 28 1 a, ble anførsel om menneskehandel avslått etter en troverdighetsvurdering. UDI la ikke anførselene om menneskehandel til grunn i saken, men søkeren ble likevel innvilget beskyttelse på et annet grunnlag.

3 av sakene ble avslått:

- 2 søkere fikk avslag etter utl. § 28 annet ledd.
- 1 søker fikk avslag etter Dublin-regelverket, jf. utl. § 32 første ledd bokstav b.

I en av sakene som ble avslått etter utl. § 28 annet ledd ble anførsel om menneskehandel ikke lagt til grunn etter en troverdighetsvurdering, og søkeren ble heller ikke innvilget oppholdstillatelse av andre grunner. I den andre saken som ble avslått ble søkerens anførsel om utnyttning til menneskehandel i tredjeland langt til grunn, men saken ble likevel avslått på grunn av manglende risiko for forfølgelse ved retur til hjemlandet.

- 4 søkere har tidligere hatt en tillatelse etter utf. § 8-3 (refleksjonsperiode og/eller begrenset opphold). Disse har altså tidligere blitt registrert i UDIs statistikk i KOMs rapporter.

UDI fattet 9 vedtak i asylsaker der søkeren var identifisert som et mulig offer for menneskehandel i 2023. Antallet var 10 i 2022, 7 i 2021 og 7 i 2020. UDI hadde ved årsskiftet flere påbegynte menneskehandelssaker som ikke enda hadde fått vedtak. Til tross for økningen i asylankomster i 2022 og 2023 har UDI ikke sett en relativ økning i antall menneskehandelssaker. UDI hadde ved årsskiftet i underkant av 2500 ikke intervjuede asylsøkere, og utelukker ikke at det kan befinne seg uidentifiserte tidligere ofre for menneskehandel blant disse.

Totalt søkte 36 284 ukrainere om beskyttelse i Norge i 2023, mens 35 561 søkte i 2022. Flertallet av søkerne har blitt innvilget kollektiv beskyttelse. Ordningen med kollektiv beskyttelse innebærer et unntak fra utgangspunktet om at asylsøknader skal vurderes individuelt og åpner for å gi beskyttelse etter en gruppevurdering. UDI og politiet har begrensede muligheter til å identifisere sårbare søkere i forbindelse med registrering og behandling av søknader om midlertidig kollektiv beskyttelse. Formålet med denne ordningen er at en stor gruppe mennesker kan få vedtak på kort tid. Det betyr at flertallet av søkerne ikke er i samtale med UDI eller politi. Søkerne får informasjon om at de kan ta kontakt med politiet, UDI, mottaksansatte eller helsepersonell dersom de er utsatt for vold, overgrep, utnyttning eller menneskehandel. Se UDIs retningslinje [UDI 2022-004 Midlertidig kollektiv beskyttelse til personer fordrevet fra Ukraina](#).

KOM har også fått rapportering om asylvedtak etter klagebehandling i **UNE**. UNE har hatt til behandling to beskyttelsessaker der det var opplysninger om menneskehandel. Begge sakene gjaldt spørsmål om realitetsbehandling etter utlendingsloven § 32 (Dublin-regelverket) og ble fulgt opp i januar 2024. Den ene saken ble returnert UDI for å sikre en toinstansvurdering av opplysningene, mens UNE kontaktet advokaten med anmodning om ytterligere opplysninger i den andre saken.

UNE melder til KOM at de ikke har grunnlag for å si noe om trender, men at de i saksbehandlingen er særlig oppmerksom på risikoen for at ukrainere kan bli utnyttet.

For informasjon om UNEs prosedyrer i saker om menneskehandel, se UNEs faglige veileder [FV-Q5: Identifisering og oppfølging av offer for menneskehandel](#).

¹ Tallene er i hovedsak basert på manuell registrering, og det er en viss usikkerhet ved dem. Søknader som ble fremmet i 2023 eller tidligere, men som ikke var avgjort ved årsskiftet, er ikke regnet med. Rammene for UDIs rapportering er følgende: Tallene omfatter saker der UDI legger til grunn at søkeren har vært, er, eller risikerer å bli offer for menneskehandel. Tallene inkluderer også saker der søker har vært identifisert som mulig offer, men hvor UDI etter en konkret helhetsvurdering ikke legger til grunn at personen er et 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 andre spesialiserte botilbud.

UDI har i 2023 registrert 9 asylsøkere eller tidligere asylsøkere som hadde botilbud i henhold til avtalen med ROSA:

7 var kvinner og 2 menn. I tillegg var det 2 medfølgende barn.



Land søkere kom fra

Afrika: 5 søkere
Asia: 2 søkere
Latin-Amerika: 1
Øst-Europa: 1



3 var antatt utnyttet til prostitusjon eller andre seksuelle formål



2 var antatt utnyttet til tvangsarbeid eller -tjenester



3 var antatt utsatt for flere former for utnyttelse



1 var antatt utnyttet til fjerning av indre organ

3.5 Andre sakstyper

Menneskehandel kan forekomme blant personer som oppholder seg både lovlig og ulovlig i Norge. Under redegjør vi for UDIs erfaring med menneskehandelsaker i de ulike porteføljene.

Saker om familieinnvandring

UDI er bekymret for at utnyttelse og mulig menneskehandel kan forekomme i familieinnvandringssaker. Som i 2022 har UDI også i 2023 sett indikasjoner på at omgåelsesekteskap og/eller tvangsekteskap blir inngått for å sikre utlendinger oppholdstillatelse, og hvor intensjonen bak ekteskapet tilsynelatende er å utnytte utlendingen i Norge. I 2023 har UDI hatt mistanke om menneskehandel i en familieinnvandringssak. På bakgrunn av mistanken, oversendte UDI saken til politiet og utenriksstasjonen for å legge til rette for identifisering og videre utredning. Utredningen viste at det ikke var tilstrekkelig holdepunkter for at ekteskapet var et omgåelses- eller tvangsekteskap. Siden UDI likevel er bekymret for at søkeren er sårbar for utnyttelse, følges saken opp med velferdssamtale hos politiet etter ankomst i Norge. Formålet med velferdssamtalen er å undersøke om utlendingen har det bra og samtidig gi informasjon om rettigheter og hjelpetilbud i Norge.

Saker om oppholdsrett gjennom EØS-regelverket

Til sammenligning med utlendinger som søker familieinnvandring etter familieinnvandringsregelverket, stilles det færre krav til både søkere og referansepersoner (herboende) gjennom EØS-regelverket. Det er for eksempel verken krav til inntekt eller krav om at referansepersonen er 24 år¹, slik som hovedregelen er etter familieinnvandringsregelverket. UDI er blant annet av denne grunn bekymret for at sårbare EØS-borgere kan være utnyttet til arbeid i Norge for å sikre at ektefeller som er tredjelandsborgere² får oppholdsrett i Norge. Forutsetningen for at tredjelandsborgeren skal ha rett til opphold er at også EU/EØS-borgeren har oppholdsrett, for eksempel ved å være i arbeid.³

Videre har UDI sett en økning av saker som gjelder tvangsekteskap i 2023. Av den grunn er UDI også bekymret for at sårbare norske borgere kan bli utsatt for tvangsekteskap, og/eller utnyttet til arbeid i et annet EØS-land, for å sikre oppholdsrett gjennom EØS-regelverket for ektefellen ved retur til Norge.⁴ I 2023 har UDI hatt fokus på å foreta ytterligere undersøkelser

¹ Se utl. § 41 a.

² Tredjelandsborgere er personer fra land utenfor EU/EØS.

³ Se utl. § 114 jf. § 110 annet ledd.

⁴ Se utl. § 110 annet ledd annet punktum jf. § 114.

for å identifisere sårbare grupper, som de mistenker blir utsatt for sterkt press fra miljøet rundt til å inngå ekteskap (tvangsekteskap). UDI mistenker at disse sårbare gruppene også blir utnyttet i arbeidslivet.

UDI har i 2023 hatt en sak hvor det forelå holdepunkter for at en tredjelandsborger i familieinnvandringssak etter EØS-regelverket ble utsatt for menneskehandel.

Saker om utvisning

UDI er bekymret for at utlendinger som oppholder seg i Norge kan ha begått lovbrudd som har sammenheng med en menneskehandelssituasjon og vurderes utvist uten at opplysningene om menneskehandel er kjent for UDI.

For ikke å utvise eller omgjøre en utvisningssak stilles det som hovedregel krav til sannsynlighetsovervekt for at det ulovlige forholdet har sammenheng med den utnyttelsessituasjonen vedkommende er eller har vært i. I denne vurderingen er det relevant hvorvidt utvisningsgrunnlaget mest sannsynlig ikke ville ha foreligget dersom søkeren ikke hadde vært i en menneskehandelssituasjon, se [UDI 2013–014](#), punkt 5.2.

I 2023 har UDI behandlet flere utvisningssaker hvor det har vært mistanke om eller anført menneskehandel. I flere av sakene ser UDI at det søkes om refleksjon etter at det er opprettet sak om utvisning, muligens har dette sammenheng med at utlendingen da får bistand av advokat.

I to saker om utvisning av tredjelandsborgere ble det søkt om refleksjonstillatelse kort tid etter at politiet opprettet sak for brudd på utlendingsloven. Søkerne ble innvilget tillatelse etter utf. § 8–3 (1), og UDI fattet senere eller samtidig vedtak om ikke utvisning etter utl. § 66 første ledd bokstav a. I utvisningssakene ble det vurdert at bruddet på utlendingsloven hadde sammenheng med utnyttelsessituasjonen.

I en annen sak om utvisning av en tredjelandsborger ble det fattet vedtak om varig utvisning på bakgrunn av straff, jf. utl. § 66 første ledd bokstav c. I klageomgangen ble det anført at utlendingen var et offer for menneskehandel, og at dette hadde en klar sammenheng med lovbruddet som utlendingen var dømt for. Det ble senere søkt om refleksjonstillatelse, og denne ble innvilget. UDI har foreløpig ikke ferdigbehandlet klagen i utvisningssaken.

I 2023 ferdigbehandlet også UDI en utvisningssak der en tredjelandsborger ble vurdert utvist på bakgrunn av straff jf. utl. § 66 første ledd bokstav c. UDI fant at utlendingen var å regne som et antatt offer for menneskehandel i den perioden det straffbare forholdet skjedde og videre at det straffbare forholdet hadde tilstrekkelig sammenheng med den utnyttelsessituasjonen som utlendingen befant seg i.

Saker om arbeid

De siste årene har UDI erfart en stor økning av falske dokumenter i søknader om faglært arbeidsinnvandring. De fleste søknadene hvor det er avdekket bruk av falske dokumenter

gjelder søkere som skal jobbe innen restaurantbransjen, byggebransjen og bilbransjen. Dette er bransjer hvor det er risiko for å bli utsatt for utnyttelse i arbeid.¹ Personer som kommer til Norge på uriktig grunnlag, kan være mer utsatt for å bli utnyttet i Norge.

UDI har iverksatt tiltak for å avdekke falske dokumenter, slik at søknadene avslås mens søkeren fortsatt befinner seg i utlandet. UDI har hatt en sak i 2023 hvor søkeren har oppholdt seg i Norge på grunnlag av faglært arbeidstillatelse som ble identifisert som mulig offer for menneskehandel og innvilget refleksjonsperiode. UDI har hatt en sak i 2023 hvor søkeren kom til Norge på oppholdstillatelse som sesongarbeider der personen ble identifisert som mulig offer for menneskehandel. Personen fikk innvilget refleksjonsperiode i 2024.

I 2022 ble det avdekket en rekke falske arbeidstilbud blant vietnamesiske sesongarbeidere som skulle jobbe i landbruket. På bakgrunn av den erfaringen, har UDI kontaktet arbeidsgiverne for bekreftelse av at arbeidstilbudet er reelt i alle søknader om sesongarbeid fra Vietnam for sesongen 2023 for å forebygge at sesongarbeidere skulle reise til Norge uten gyldige arbeidstilbud. UDI har ikke avdekket falske arbeidstilbud i 2023. UDI har innvilget totalt 2 488 sesongarbeidere i landbruket 2023 hvorav 1 407 kommer fra Vietnam.

Saker om karantene

UDI kan fatte vedtak om at det ikke skal gis oppholdstillatelse for arbeid hos arbeidsgivere som har stått bak utnyttelse tidligere.² 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 ingen karantevedtak etter utl. § 27 femte ledd i 2023 og 2022, mens det i 2021 ble fattet to slike karantenevedtak.

UDI kan fatte vedtak om utestengelse fra au pair-ordningen mot vertsfamilier for au pairer.³ Formålet med bestemmelsen er å hindre misbruk av au pairer og verne om au parens rettigheter. Vedtak om karantene skal hindre fremtidige brudd på vilkårene om oppholdstillatelse til au pair hos den samme vertsfamilien, se også [UDI 2010-008](#). Vedtakene knytter seg til person og ikke vertsfamilie. I de fleste tilfeller er det to vertsforeldre per vertsfamilie.

I 2023 har UDI ikke fattet vedtak om utestengelse av vertsforeldre fra au pair-ordningen, mens UDI for 4 personer kom til at de ikke skulle utestenges.

I 2022 fattet UDI vedtak om utestengelse i medhold av utl. § 27 b første ledd for 9 personer fordi vertsfamilien brøt vilkårene om oppholdstillatelse til au pair, mens UDI for 14 personer

¹ Kilde: FAFO rapport 2019:35 Menneskehandel i arbeidslivet.

² Se utl. § 27 femte ledd.

³ Se utl. § 27 b.

kom til at de ikke skulle utestenges. Til sammenlikning fattet UDI i 2021 vedtak om utestengelse mot 11 personer, 43 personer i 2020 og 9 personer i 2019. Antallet utestengelsessaker er så lavt at prioriteringer og forskyvninger fra ett år til et annet gir relativt store utslag i statistikken. Det ble ikke fattet vedtak om utestengelse fra au pair-ordningen etter utl. § 27 b annet ledd i 2022.¹

Asylmottak

Omfanget av utnytting og menneskehandel blant beboere på asylmottak er usikkert. Beboere i asylmottak kan ha blitt utsatt for menneskehandel før de kom til Norge, og de kan være sårbare for å bli utnyttet mens de bor i asylmottak.

Antall personer som søkte om beskyttelse i Norge i 2023 var rekordhøyt (40 744 totalt).

Antall beboere i mottak ved årsskiftet var 14 481. I gjennomsnitt har 780 personer søkt om beskyttelse i Norge hver uke.

På grunn av høye ankomster er det et særlig høyt press på gjennomstrømning på Ankomstsenter Råde, noe som gjør det krevende å fange opp mulig menneskehandel på et tidlig stadium. Fordi mottakssystemet nå består av mange nyetablerte mottak, har mottaksansatte behov for kunnskap om menneskehandel og handlingskompetanse knyttet til identifisering og oppfølging av antatte offer for menneskehandel.

UDI har et særlig fokus på gruppen enslige mindreårige med følgepersoner, enslige mindreårige og unge voksne asylsøkere både med hensyn til tidligere, pågående eller fremtidig utnytting og menneskehandel.

Dette er særlig utfordrende i tilfeller der beboere og enslige mindreårige flytter privat raskt etter registrering.

3.6 Forebyggingstiltak

Under følger oversikt over UDIs forebyggingstiltak mot menneskehandel i 2023 og i starten av 2024 både innad i direktoratet og utad mot brukere og samarbeidspartnere.

UDIs nettverk mot menneskehandel

UDIs nettverk mot menneskehandel består av ansatte på tvers av avdelinger. Nettverket arbeider blant annet med å styrke kompetansen om menneskehandel blant UDIs

¹ Bestemmelsen hjemler utestengelse der en person i vertsfamilien er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som kan føre til fengselsstraff og forholdet er begått mot au paires.

saksbehandlere og eksterne aktører gjennom ulike kompetansehevingstiltak. Nettverket jobber også med å initiere forbedringstiltak og legge til rette for bedre samordning og samhandling på fagfeltet. Nettverket sørger også for at saksbehandlere har relevant informasjon og verktøy i sin oppgaveløsning.

Ukrainalinjen

Ukrainalinjen ble opprettet som en beredskapslinje for ukrainske flyktninger februar 2022. Linjen har egne ansatte som jobber med å besvare henvendelser på telefon og e-post. Fordi flertallet av ukrainere ikke møter UDI gjennom et asylintervju, har ansatte ved Ukrainalinjen særlig fokus på å identifisere sårbare søkere. Ved indikasjoner på mulig menneskehandel eller annen utnytting, stilles det spørsmål med tanke på kartlegging av situasjon og det gis informasjon om rettigheter og hjelpeapparatet i Norge.

Kompetanseheving av nyansatte i UDI

I 2023 ansatte UDI mange nye saksbehandlere som har gjennomgått et omfattende opplæringsprogram. Alle nye saksbehandlere har fått opplæring i fenomenforståelse, og hvordan identifisere og følge opp mulige ofre for menneskehandel. Erfarne saksbehandlere har veiledet nye saksbehandlere i behandling av menneskehandelssaker, med mål om flere tilgjengelige ressurser til å behandle sakene.

Brukerråd for bønder, andre arbeidsgivere i landbruket og interesseorganisasjoner

UDI arrangerte et digitalt møte i januar 2024, et såkalt "brukerråd", hvor de inviterte bønder og andre arbeidsgivere i landbruket, samt de store og landsdekkende interesseorganisasjonene. I tillegg til innlegg fra UDI om regelverket for oppholdstillatelse som sesongarbeider, holdt Arbeidstilsynet innlegg om tilsyn med seriøse og anstendige arbeidsvilkår i landbruket.

Brukerråd for arbeidsgivere til faglærte arbeidsinnvandrere og samarbeid med NHO

UDI har arrangert et digitalt brukerråd for arbeidsgivere til faglærte arbeidsinnvandrere hvor de informerte om økningen av falske dokumenter i arbeidssaker. UDI har også hatt møter med NHO for utveksling av erfaringer. UDI skal delta i et webinar som NHO arrangerer om faglært arbeidskraft. Formålet med brukerrådene og møter med interesseorganisasjonene er blant annet å forebygge arbeidslivskriminalitet.

Samarbeid med Arbeidstilsynet

I 2023 deltok UDI i et Samarbeid og dialogforum med Arbeidstilsynet hvor UDI blant annet bisto med statistikk i arbeidet med å velge ut virksomheter i landbruket for tilsyn. UDI planlegger for et lignende samarbeid også for årets sesong.

Kompetanseheving i mottak og retur

UDI formidler aktuell informasjon og faglig veiledning til asylmottakene på en felles digital plattform for asylmottakene. Interne og eksterne kurs og seminarer om menneskehandel i regi av ROSA, RVTS m.fl. legges ut på denne plattformen. UDI lager også nyhetsbrev til mottakene, hvor UDI blant annet har formidlet nye verktøy og veiledere fra Koordineringsenheten mot menneskehandel.



Assistert retur

KOM har fått innspill fra Utlendingsdirektoratet (UDI) om regelverk for assistert retur for antatte ofre for menneskehandel, tiltak og statistikk for 2023. UDI har samarbeidet med International Organization for Migration (IOM) om rapporteringen til KOM.



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.¹ 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.² For mindreårige ofre legger tilbudet til rette for tilfredsstillende omsorg gjennom tilbakeføring til familien eller til annet passende omsorgstilbud.

¹ Informasjonsbrosjyrer om ordningen på 14 språk er tilgjengelig på IOMs nettside, se [her](https://www.iom.no/retur). For generell informasjon om assistert retur, se [udi.no/retur](https://www.udi.no/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.

² Antatte ofre tilbys reintegreringsstøtte; det utbetales noe støtte til livsopphold i kontanter, mens resten av støtten gis i form av tjenester og materielle goder. Dette skal forhindre at personer som returnerer blir enda mer sårbare ved å ha store kontantsummer, samt tilrettelegge for mer langsiktig planlegging av reintegreringsstøtten. Den samlede støtten som gis fra 1. januar 2020 er til en verdi av inntil 37 000 norske kroner. Bruken av støtten baseres på en reintegreringsplan som mottakeren utvikler med IOM og andre samarbeidspartnere. Hoveddelen av reintegreringsstøtten administreres av det lokale IOM-kontoret i hjemlandet.

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 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

UDI rapporterer på antall antatte ofre for menneskehandel som har fått innvilget reintegreringsstøtte og reist til hjemlandet/annet land med støtte fra IOM som sårbare personer.

Enkelte søknader registreres som sårbare og UDI registrerer på vedtakstidspunktet om søker faller inn under kategorien mulige ofre for menneskehandel.¹ Søknader om assistert retur leveres direkte til UDI gjennom UDIs søknadsportal på [UDI.no](#).

¹ UDI har dermed ikke tall som viser hvor mange mulige ofre for menneskehandel som søkte om assistert retur, men som 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.

UDI og IOM har samarbeidet om rapporteringen til KOM for 2023. I alt **3** voksne personer som ble innvilget reintegreringsstøtte som mulige ofre for menneskehandel reiste til hjemlandet i 2023. Under følger mer informasjon om gruppen som reiste:

- Alle 3 reiste med IOM.
- Det var 3 kvinner som reiste, og ingen hadde medfølgende barn.
- 2 var antatt utnyttet til tvangsarbeid eller –tjenester og 1 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse.
- 2 personer reiste til asiatiske land og 1 til et søramerikansk land.
- Alle 3 var borgere av det landet de returnerte til.

Antallet som reiste med støtte fra IOM som antatte ofre for menneskehandel er redusert med 1 i forhold til 2022, da 4 personer reiste. I 2023 har søknadene om reintegreringsstøtte kommet fra enkeltpersoner. I 2023 har 2 av søkerne tidligere hatt sak til behandling hos UDI og 1 var identifisert som mulig offer for menneskehandel før personen søkte om assistert retur.

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 monitoreringsreiser til aktuelle land etter behov. Formålet med disse reisene er å vurdere hvorvidt programmene fungerer etter hensikten. UDI og IOM har ikke gjennomført monitoreringsreiser i 2023.



Barnevernstiltak

KOM har mottatt rapportering fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) om barnevernstiltak for antatte ofre for menneskehandel, og statistikk for 2023. Bufdir har fått innspill fra Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), St. Hanshaugen barneverntjeneste i Oslo kommune og Sentralenheten for Barnevern- og helsenemnda¹.



5.

5.1 Barnevernstjenestens ansvar

Barnevernstjenestens ansvar for mindreårige som kan være utsatt for menneskehandel er regulert i Lov om barnevern (barnevernsloven).

Begrunnet mistanke om menneskehandel utløser **meldeplikt** til barnevernstjenesten. Etter barnevernsloven § 13-2 bokstav e, 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 barnevernsloven, se barnevernsloven § 2-2.

Barn som er utsatt for menneskehandel har behov for omsorg og beskyttelse. Barnevernstjenesten kan iverksette **ulike tiltak med hjemmel i barnevernsloven** for å beskytte mindreårige ofre for menneskehandel.

I 2012 ble det innlemmet en egen bestemmelse (§ 4-29) i barnevernloven som skal gi bedre beskyttelse og omsorg til barn som det mistenkes er utsatt for menneskehandel. Formålet med bestemmelsen er å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse.

Fra 1. januar 2023 trådte en **ny barnevernslov** i kraft. Etter den nye loven er nå § 4-29 delt inn i to forskjellige bestemmelser. **Akuttvedtak om plassering** av barn i institusjon når det er fare for menneskehandel er nå hjemlet i § 4-5. **Vedtak om plassering** i institusjon når det er fare for at barnet kan utnyttes til menneskehandel er nå hjemlet i § 6-6. I tillegg er **beskyttelsestiltak** for barn som er utsatt eller i fare for menneskehandel nå hjemlet i § 10-13.

Dersom det er sannsynlig at et barn utnyttes til menneskehandel, eller det er en nærliggende og alvorlig fare for at barnet kan bli utnyttet til menneskehandel, kan barnet plasseres midlertidig i institusjon, se barnevernsloven § 4-5 og § 6-6. Formålet er å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse og omsorg.² Vedtak om plassering av mindreårige ofre for menneskehandel etter barnevernsloven § 4-5 eller § 6-6, skal bare treffes dersom det er nødvendig for å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse og omsorg.

¹ Ny barnevernslov trådte i kraft 1. januar 2023. Med ny barnevernslov skiftet Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker navn til Barnevern- og helsenemnda.

² Etter § 4-5 kan barnevernstjenestens leder, lederens stedfortreder eller påtalemyndigheten fatte akuttvedtak om plassering i institusjon for inntil 2 uker, dersom det er sannsynlig at barnet utnyttes til menneskehandel, eller det er nærliggende og alvorlig fare for at barnet kan bli utnyttet til menneskehandel. Akuttvedtaket kan treffes bare når det er nødvendig for å beskytte barnet. Dersom politiets vurdering og øvrige opplysninger tilsier at det er nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel, kan barnevern- og helsenemnda fatte vedtak etter § 6-6 om at barnet skal plasseres i institusjon for inntil 6 uker. Oppholdet kan forlenges med inntil 6 uker om gangen gjennom nye vedtak, men samlet oppholdstid i institusjon kan ikke overstige 6 måneder. Et slikt vedtak kan bare treffes dersom det er nødvendig for å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse og omsorg.

I 2023 har det vært to institusjonstiltak i barnevernet som har gitt omsorg til barn som plasseres etter barnevernsloven § 4–5 og § 6–6. Institusjonene driftes av hhv. den statlige Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og Barne- og familieetaten (BFE) i Oslo kommune.

Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel presiserer at når offerets **alder** er uvisst og det er grunn til å tro at offeret er barn, skal han eller hun anses for å være barn og omfattes av særskilte beskyttelsestiltak inntil alderen er verifisert. Ved tvil om personen er under 18 år skal personen behandles som et barn inntil hans eller hennes alder er avklart, jf. ovennevnte konvensjon artikkel 10 nr. 3.

5.2 Vedtak om plasseringer etter barnevernsloven

Bufdir har i rapporteringen til KOM for 2023 fått innspill fra Bufetat, St. Hanshaugen barneverntjeneste i Oslo kommune og Sentralenheten for Barnevern- og helsenemnda. Rapporteringen omfatter plasseringer etter barnevernsloven hvor det har vært mistanke om at barnet har vært, eller kan bli, utnyttet til menneskehandel.

I 2023 har det vært 16 mindreårige plassert på ulike tiltak med hjemmel i barnevernsloven, hvor det har vært mistanke om at barnet har vært, eller kan bli, utnyttet til menneskehandel. 8 var jenter og 8 gutter. 11 var fra asiatiske land, 3 fra europeiske land og 2 fra andre land.

5 av de mindreårige har vært plassert på institusjon med hjemmel i barnevernsloven § 4–5. (akuttvedtak om plassering av barn i institusjon når det er fare for menneskehandel). Barnevern- og helsenemnda har mottatt 4 saker til behandling etter barnevernsloven § 6–6 (vedtak om plassering i institusjon når det er fare for at barnet kan utnyttes til menneskehandel). I de resterende sakene har barna vært plassert etter barnevernsloven § 4–2 (akuttvedtak om omsorgsovertakelse) eller § 11–3 (omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere, utredning og oppfølging av barnet).

Bufdir påpeker at det er vanskelig å gi en entydig forklaring på økningen i 2023 i antall saker hvor det har vært mistanke om at barnet har vært, eller kan bli, utnyttet i menneskehandel. De foregående fem år har tallene variert mellom 0 og 8 barn. Blant annet kan det skyldes økt kompetanse og bevissthet om indikatorer på menneskehandel hos tjenester som har vært i kontakt med de mindreårige.

5.3 Saker behandlet av Barnevern- og helsenemnda

Barnevernstjenesten må sende saker etter barnevernsloven § 4–5 og § 6–6 for en av de 12 barnevern- og helsenemndene¹ for avgjørelse.

Akuttvedtak om midlertidig plassering i institusjon fattet av barnevernstjenestens leder, lederens stedfortreder eller påtalemyndigheten med hjemmel i barnevernsloven § 4–5, må sendes til godkjenning av barnevern- og helsenemnda, jf. barnevernsloven § 14–22.

Dersom politiets vurdering og øvrige opplysninger tilsier at det er nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes, eller kan bli utnyttet til menneskehandel, kan barneverns- og helsenemnda fatte vedtak etter § 6-6 om at barnet skal plasseres i institusjon for inntil 6 uker. Oppholdet kan forlenges med inntil 6 uker om gangen gjennom nye vedtak, men samlet oppholdstid i institusjon kan ikke overstige 6 måneder. Et slikt vedtak kan bare treffes dersom det er nødvendig for å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse og omsorg.

Tall fra Sentralenheten for Barneverns- og helsenemndene gir følgende oversikt over antall saker etter barnevernloven § 4-29 i perioden etter at bestemmelsen trådte i kraft i august 2012.² Fra 1. januar 2023 trådte en ny barnevernslov i kraft. Etter den nye loven er det nå bestemmelsene i § 4-5 og § 6-6 som erstatter § 4-29.

Tabell 1: Antall saker behandlet av Fylkesnemnda etter barnevernloven § 4-29 (2012–2022)

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
4	30	16	18	15	14	17	3	0	1	1

I 2023 mottok barneverns- og helsenemndene 4 saker til behandling etter barnevernsloven § 6-6.

Plassering av et barn i institusjon etter barnevernsloven § 6-6 kan innebære flere enkeltvedtak ettersom vedtak om plassering er avgrenset for opptil 6 uker om gangen, og maksimalt 6 måneder til sammen. Tallene som viser saker behandlet av nemnda reflekterer ikke nødvendigvis antall saker, men gir en oversikt over antall vedtak.

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.

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,

¹ Med ny barnevernslov skiftet Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker navn til Barneverns- og helsenemnda. Barneverns- og helsenemnda er domstolliknende og uavhengige statlige organ som avgjør bestemte saker etter barnevernsloven.

² Grunnet endring av barneverns- og helsenemndenes saksbehandlingssystem våren 2016, er tallet fra 2016 kun et estimat.

og dermed styrke oppfølgingen av barn som kan være utnyttet i menneskehandel. Den skal bidra til bedre samarbeid mellom ulike instanser, og ha en veiledende funksjon for barnevernstjenestene og andre relevante instanser.

Institutt for samfunnsforskning (ISF) fikk i 2019 i oppdrag å **følgevaluere** veiledningsfunksjonen, og en sluttrapport fra evalueringen ble publisert i februar 2023. ISF anbefaler blant annet at det er behov for å avklare veiledningsfunksjonens plass i organiseringen av innsatsen på menneskehandelsfeltet. Det fremheves i rapporten at kompetanseheving av barneverntjenesten har vært sett på som svært nyttig av de tjenestene som har deltatt, og det anbefales at dette bør videreføres. Det anbefales videre at veiledningsfunksjonen bør fortsette å bidra inn i tverrfaglig kompetanseheving.

Som en del av følgeevalueringen publiserte ISF i 2022 en rapport om Barn, menneskehandel og nærliggende utnyttingsformer. Rapporten består av to delstudier: en litteraturgjennomgang av nyere internasjonale studier om barn som er utnyttet gjennom menneskehandel, og en sosiologisk studie av menneskehandel og nærliggende utnyttingsformer.

5.5 Behov for kompetanseheving

Buudir påpeker at det er grunn til å anta at det kan være 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 er utnyttet ikke får nødvendig beskyttelse, hjelp og omsorg som de har krav på.

Det er fortsatt 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 forskjellige utnyttelsesformene og eventuelle signaler på at barn kan være i en utnyttelsessituasjon. En sak kan starte med andre grunner til bekymring for den mindreårige enn utnytting i menneskehandel, men når barnevernet foretar en nærmere undersøkelse av situasjonen til barnet, kan saken likevel ha elementer av utnytting som krever umiddelbar oppfølging og behov for beskyttelse av barnet.

Det er et mål for Buudir å bidra med informasjon og kunnskap om menneskehandel. Gjennom regjeringens handlingsplan mot menneskehandel fra 2016, fikk Buudir i oppdrag å øke barnevernets kompetanse om menneskehandel (tiltak 15). Buudir har utviklet en digital veileder for barneverntjenesten om menneskehandel. Gjennom 2023 har veiledningsfunksjonen jobbet med ulike kompetansehevingstiltak og har gjennomført opplæring av en rekke ulike tjenester og aktører. Blant annet arrangerte veiledningsfunksjonen på slutten av 2023 et dagsseminar om menneskehandel med mindreårige og nærliggende utnyttingsformer. Veiledningsfunksjonen har i tillegg bidratt inn i tverrfaglig kompetanseheving for ansatte i ulike tjenester og etater.



©KOM.pod@politiet.no

5.6 Behov for et strukturert samarbeid

Saker om menneskehandel med mindreårige er **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 håndtere saken til barnets beste.

I flere av sakene er både identifisering, oppfølging og etterforskning **krevenne 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 blant annet politimyndighetene og barnevernstjenesten hva gjelder barnets beskyttelsesbehov og vurderinger av barnets beste, 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 utlendingssak påvirker hverandre, er svært viktig.

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

Bufo har som mål å sikre godt samarbeid mellom aktører i saker som gjelder mindreårige ofre for menneskehandel, og ulike igangsatte tiltak skal legge grunnlag for et mer strukturert samarbeid for bedre å kunne bistå og beskytte denne gruppen av barn.

Veiledningsfunksjonen etablerte i 2023 et nettverk for ulike aktører i Oslo-området som gjennom sitt arbeid har ansvar for tjenester til, eller kan komme i kontakt med, mindreårige ofre for menneskehandel, og arrangerte i løpet av året to møter i nettverket.

Helsehjelp

KOM har fått innspill fra Helsedirektoratet og De regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) om helserettede tiltak for 2023, forebyggingstiltak, utfordringer og anbefalinger (punkt 6.2–6.3).



6.1 Tilgang på 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.

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 [her](#). 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.¹

Den forrige regjeringen besluttet i 2021 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, se [her](#). Utredningen skulle også omfatte spørsmålet om betaling for helsehjelpen. Det skulle videre 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 hadde ansvar for utredningsarbeidet, i dialog med øvrige departementer. Utredningsarbeidet er ikke ferdigstilt.

¹ 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

I løpet av 2023 ble det gjennomført to møter i Nasjonalt nettverk for arbeid mot menneskehandel i helse- og omsorgstjenestene (heretter kalt Nettverket). I tillegg til gjensidig informasjonsutveksling i Nettverket, har aktivitetene i 2023 hovedsakelig omfattet:

- Forberedelse av sluttrapporten for oppnevningsperioden 2021–2023.
- Forberedelse av sluttseminar der rapporten ble presentert. Seminaret "Vold i nære relasjoner, overgrep, utnyttelse og menneskehandel" ble gjennomført 18. mars 2024, se [her](#) for opptak. Ca. 100 personer deltok fysisk og ca. 600 deltok digitalt live.
- Drøfting med andre aktører og etablerte tiltak innen vold, som VO-linjen, TryggEst, Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold og [dinutvei.no](#), om sammenhengene mellom vold, utnyttelse og menneskehandel, og hvordan dette kan adresseres innen eksisterende hjelpe- og forebyggingstiltak.
- Organisering av webinaret "Helsepersonell i møte med vold og utnyttelse: avvergingsplikt og taushetsplikt". Webinaret ble gjennomført 19. februar 2023, se [her](#) for opptak. Webinaret har per mars 2024 blitt sett til sammen av 900 unike seere (kan være flere personer som ser samtidig).

Tidligere har Nettverket bidratt til å utvikle en prosedyre for oppdagelse og oppfølging av vold og utnyttelse på sykehus (Oslo universitetssykehus) og til revisjon av kapittel 6 om "ofre for menneskehandel" i Nasjonal veileder Helsetjenester til asylsøkere, flyktninger og familiegjennforente, se [her](#). Rapporten fra Nettverkets første oppnevningsperiode (2018–2020) er tilgjengelig [her](#). I rapporten foreslo Nettverket blant annet at 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. Direktoratet oversendte dette forslaget til Helse- og omsorgsdepartementet, og mottok svar den 29. mars 2022 med en bekreftelse fra departementet på at spørsmålet ville bli utredet, jf. også punkt 6.1. I tillegg varslet departementet, også etter forslag fra Nettverket, at utredningen vil vurdere 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.

Sluttrapport for oppnevningsperioden 2021–2023 er tilgjengelig [her](#). Rapporten vil bli oversendt Helse- og omsorgsdepartementet sammen med direktoratets vurderinger av rapportens anbefalinger, så fort disse foreligger. Nettverkets oppnevningsperiode gikk ut ved årsskiftet, og Helsedirektoratet har foreløpig ikke tatt stilling til hvordan området skal følges opp videre i direktoratet. Helsedirektoratet påpeker at Nettverket var forankret i Regjeringens handlingsplan fra 2016, og at de foreløpig ikke vet hvordan arbeidet mot menneskehandel og hjelp til ofre og antatte ofre vil organiseres på nasjonalt nivå framover.

Helsedirektoratet viser til RVTSenes vurdering av utviklingstrekk, og særlig deres vurdering av at det nå er flere risikoutsatte flyktninger og asylsøkere som er sårbare for utnyttelse, både voksne og enslige mindreårige asylsøkere.

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. RVTs Nord og RVTs Øst er representert i Helsedirektoratets Nasjonale nettverk mot menneskehandel i helse- og omsorgstjenestene. RVTs Øst representerer RVTsene i nettverk om mindreårige ofre for menneskehandel, driftet av Bufdir. Videre er de fem regionale RVTsene etablert i et felles nettverk for gjensidig erfaringsutveksling, utvikling og kompetansebygging innen temaet menneskehandel. RVTsene samarbeider om kontakten med KOM og i redaksjonskomiteen til utnyttelse.no, se nedenfor. De er også med i ulike regionale og lokale nettverk.

- **Utnyttelse.no – en nettressurs om menneskehandel**
[Utnyttelse.no/menneskertilsalgs.no](https://utnyttelse.no/menneskertilsalgs.no) er en ressurs for helse- og sosialarbeidere og andre hjelpere som kommer i kontakt med mennesker som kan være utsatt for menneskehandel. RVTs Øst har redaktøransvaret, og de andre RVTsene deltar i redaksjonsgruppen. I 2023 ble det gjennomført et digitalt og et fysisk redaksjonsmøte. RVTs Øst har fortsatt arbeidet med å legge om fra menneskertilsalgs.no til utnyttelse.no og revidere det faglige innholdet, men arbeidet har blitt forsinket og vil sluttføres i første halvdel av 2024.
- **Andre aktiviteter**
 RVTsene har med ulikt volum og etterspørsel arrangert fagdager og workshop rettet mot tjenesteapparatet i kommunene, både med bruk av digitale verktøy og fysiske møter.

RVTs Sør

RVTs Sør arrangerte i 2023 to fysiske grunnkurs om utnyttelse og menneskehandel, i Kristiansand og Drammen, med faglig bidrag fra RVTs Øst. I løpet av året ble det også etablert et nettverk med ulike aktører på feltet og gjennomført et nettverksmøte. Menneskehandel er også et tema i ulike andre oppdrag, som Endringsagenter mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, TryggEst (særlig risikoutsatte voksne) og undervisning om vold til sykepleierstudenter på Universitetet i Agder.

RVTs Midt

RVTs Midt inkluderer kunnskap om identifisering og oppfølging av ofre for menneskehandel generelt i sine kurs og undervisningstilbud. RVTs Midt leder videre et lokalt/regionalt nettverk om menneskehandel, for gjensidig informasjonsutveksling mellom aktuelle instanser, samarbeid om undervisning og planlegging av seminarer. Nettverket møtes 2–3 ganger årlig. Problemstillinger rundt menneskehandel er også inkludert i det regionale fagnettverket for handlingsplaner mot vold i nære relasjoner, negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, som sees i sammenheng med opptrappingsplanen mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner. Også dette nettverket er ledet av RVTs Midt.

I samarbeid med tjenesteapparatet i regionen er det pågående arbeid med å øke kompetansen for avdekking av menneskehandel. I 2023 har RVTS Midt jobbet med planleggingen av Flyktningkonferansen 2024 for å belyse kompleksiteten i utenforskap og integrering, der menneskehandel har hatt et viktig fokus. De startet også i 2023 en systematisk oppfølging av asylmottakene i regionen, også for kompetanseheving på tema menneskehandel. RVTS Midt har spesifikk juridisk kompetanse og har en særlig oppmerksomhet rettet mot lovverk og forslag til endringer av forskrifter knyttet til menneskehandel og negativ sosial kontroll.

RVTS Vest

RVTS Vest fikk høsten 2023 en ny prosjektleder for arbeid på feltet. Prosjektlederen deltok på to dagers nettverksmøte med de andre RVTSene, der samarbeid for 2024 ble planlagt.

RVTS Nord

Som ledd i arbeidet med forebygging av ulike former for vold og overgrep, har RVTS Nord hatt fokus på samarbeid med etablerte regionale og lokale nettverk for å nå ut til små og store kommuner. Temaet menneskehandel er koblet opp mot flere voldsuttrykk, som vold i nære relasjoner, seksuelle overgrep, tvangsekteskap, æresrelatert vold, negativ sosial kontroll, radikaliserings og voldelig ekstremisme, barn og unges psykiske helse, samt temaer som flyktninghelse og tvungen migrasjon, traumeforståelse og selvmordsforebygging.

RVTS Øst

RVTS Øst har arrangert flere kompetansehevingstiltak for å forebygge og avdekke utnyttelse og menneskehandel, både generelle kompetansehevingstiltak om utnyttelse og menneskehandel, enkeltstående undervisningsoppdrag om for eksempel flukt, migrasjon og menneskehandel, og mer spissede kompetansehevingstiltak om ungdom utnyttet til kriminalitet og utnyttelse i rusmiljøene. De deltar også i et lokalt nettverk for Oslo driftet av Human Trafficking Support Oslo (NAV Grünerløkka).

Generell kompetanseheving om utnyttelse og menneskehandel

Det har vært en utfordring at menneskehandel ofte oppfattes som en problematikk som hovedsakelig er relevant for flyktninger og migranter i sårbare livssituasjoner, særlig kvinner utnyttet til prostitusjon eller menn utnyttet i arbeidslivet. RVTS Øst ser at det er nødvendig og nyttig å sette menneskehandel inn i en bredere faglig kontekst, som en del av fagfeltet vold, overgrep og utnyttelse. De når da ut til en bred målgruppe fagpersoner som jobber med mennesker i sårbare livssituasjoner, blant annet i barnevernet, NAV, helsetjenesten, skole, asylmottak, flyktningtjenesten, utekontakter, ungdomsarbeidere, politi og frivillige organisasjoner. RVTS Øst har i 2023 gjennomført to digitale grunnkurs om utnyttelse av sårbare personer, samt to fysiske grunnkurs i samarbeid med RVTS Sør.

Gjennom året har RVTS Øst også gjennomført en rekke enkeltstående undervisningsoppdrag om menneskehandel og utnyttelse, blant annet:

- Frokostseminar om papirløse pasienter og ofre for menneskehandel, Oslo universitetssykehus
- Seminar om helsetjenester til migranter i sårbare livssituasjoner, OsloMet og Faggruppe for migrasjonshelse i Sykepleierforbundet, se [her](#).
- Seminar om ungdom med fluktbakgrunn på verdens flyktningdag 20. juni, RVTs Øst og RBUP
- Fredagsfokus: "Jeg har mennesker til salgs", RVTs Vest, se [her](#).
- Septemberkonferansen "Traumer og krig", RVTs Vest, se [her](#).
- Nettverksgruppa "Hjelp som nytter" (flyktninger/migrasjonshelse), RVTs Øst
- Seminar om mindreårige ofre for menneskehandel, Sør-Øst politidistrikt

RVTs Øst inkluderer også temaet utnyttelse og menneskehandel i øvrig undervisning om vold i nære relasjoner og æresrelatert vold, blant annet kompetanseheving om vold i nære relasjoner for kommunale tjenester, Østlandsnettverkets seminar om enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, Endringsagent-opplæringen og grunnkurs om æresrelatert vold.

Ungdom utnyttet til kriminalitet

RVTs Øst har fortsatt arbeidet med temaet ungdom utnyttet til kriminalitet, i forlengelsen av nasjonalt webinar i 2021 og workshop i 2022. I 2023 har de, i samarbeid med SaLTo-sekretariatet i Oslo kommune, arrangert seminar om tematikken, og utarbeidet en håndbok om arbeid med ungdom utnyttet til kriminalitet. Håndboka "Ungdom utnyttet til kriminalitet – Kunnskap og praktiske råd for fagpersoner som jobber med ungdom" ble publisert mars 2024, se [her](#).

RVTs Øst har også bidratt med undervisning om temaet i flere sammenhenger:

- Dag 3 av et tredagers kurs om ungdom og kriminalitet, RVTs Øst og RBUP
- SaLTo ressursgruppe om unge som begår gjentatt kriminalitet, Oslo kommune
- SLT-samling i Bærum kommune
- Fagmøte for politiets nasjonale kompetansegruppe om menneskehandel, Kripos
- Trygghetsuka i Lillestrøm kommune
- SaLTo-samling i bydel Nordre Aker, Oslo kommune
- Seminar om barn utsatt for menneskehandel og tilgrensende utnyttelsesformer, Bufdir

Rus, vold og utnyttelse

RVTs Øst ønsker å bidra til økt kunnskap om utnyttelse i rusmiljøene. De hadde i 2023 møter med brukerorganisasjon på rusfeltet og et tilbud for rusavhengige kvinner. De arrangerte også en workshop om utnyttelse i rusmiljøene med over 60 fagpersoner fra ulike deler av rusfeltet. Deltakerne bidro med mange eksempler på ulike former for vold, overgrep og utnyttelse i rusmiljøene og i forbindelse med rusbruk. Deltakerne formidlet også at det er godt kjent at det forekommer mye utnyttelse i rusmiljøene, men at det er nytt å tenke på dette som mulig menneskehandel. De ga tilbakemelding om at det er et stort behov for kompetanseheving og bevisstgjøring blant fagpersoner som jobber med målgruppa. RVTs Øst vil i 2024 fortsette med å innhente praksis- og erfaringsbasert kunnskap om temaet,

som vil presenteres på et nasjonalt webinar høsten 2024, i samarbeid med de andre RVTS-ene og andre relevante fagmiljøer.

- **Utfordringer og anbefalinger**

Menneskehandel som en del av et større fagfelt – bredde og dybde

Det kan være en utfordring å nå ut til de kommunale tjenestene og spesialisthelsetjenesten med kompetanseheving innen dette fagfeltet – det er mange som forbinder menneskehandel som noe som først og fremst er relevant for de som jobber i tjenester rettet mot flyktninger og migranter i sårbare livssituasjoner, særlig kvinner utnyttet til prostitusjon eller menn utnyttet i arbeidslivet. RVTSene ser behov for å løfte utnyttelse og menneskehandel opp som et tema som henger tett sammen med andre former for vold og overgrep. Det er et generelt behov for mer kunnskap om vold, overgrep og utnyttelse ute i tjenestene, og disse temaene kan med fordel ses i sammenheng når det gjelder kompetanseheving, handlingsplaner og ulike veiledere og retningslinjer.

Når RVTSene vinkler undervisningen mot en bred målgruppe – fagpersoner som jobber med mennesker i sårbare livssituasjoner og i risiko for utnyttelse – opplever sentrene at flere forstår at temaet er relevant også for de "ordinære" tjenestene. RVTSene får tilbakemelding på at undervisningen oppleves som nyttig og praksisnær, og at den tilfører nye perspektiver på arbeidet med kjente problemstillinger og/eller brukergrupper (for eksempel utnyttelse/ menneskehandel i forbindelse med vold i nære relasjoner og ungdomskriminalitet).

Samtidig som det er nyttig å vinkle undervisningen mot en bred målgruppe, er det også behov for praksisnær undervisning som knytter temaet tett opp til ulike målgrupper og ulike konkrete kontekster/arenaer helse- og sosialarbeidere jobber i, for eksempel asylmottak for enslige mindreårige asylsøkere. Kompetanse om menneskehandel er ferskvare grunnet utskiftninger i personalgruppa i de ulike tjenestene, og at det skal mye til å få mengdetrening i akkurat dette. Deltakerne på grunnkurs om utnyttelse og menneskehandel har gitt tilbakemeldinger om at de i tillegg til undervisning har nytte av å møte hverandre, dele erfaringer, oppgaver/caser mv. De ønsker mer tid til dette, samt tid til å gå i dybden på fenomenforståelse og hva man skal gjøre ved bekymring. RVTS vil i 2024 derfor utvide det digitale grunnkurset fra én til to dager. Dette for å kunne ivareta bredden av fagfeltet, samtidig som man får gått mer i dybden på særlig aktuelle temaer og mer tid til gruppeoppgaver og erfaringsutveksling.

Flere risikoutsatte flyktninger og asylsøkere

I 2023 ble det gjennomført to digitale grunnkurs (RVTS Øst) og to fysiske grunnkurs (RVTS Sør og RVTS Øst) om utnyttelse og menneskehandel. Svært mange av deltakerne var fra asylmottak. Kommunale flyktningtjenester var også representert, men i langt mindre grad. Det meldes generelt om ingen eller lite kunnskap og erfaring med utnyttelse/ menneskehandel, selv i flere etablerte mottak som har hatt slik kunnskap og erfaring tidligere. RVTS har fått flere henvendelser i etterkant av kursene. Blant annet meldes det om at enkelte mottak ser økt ankomst av sårbare grupper blant de ukrainske flyktningene,

blant annet fra romminoriteten i Ukraina. Det beskrives at dette er en gruppe preget av lite skolegang og mange risikofaktorer, blant annet antatt stor risiko for utnyttelse – og mistanke om at mange kan ha slike erfaringer fra tidligere også.

De ukrainske flyktningene er sårbare for utnyttelse fordi mange har behov for å sende penger hjem for å hjelpe gjenværende familiemedlemmer, og fordi mange bor privat. Siden de har kollektiv beskyttelse er det mindre mulighet for å avdekke utnyttelse (mindre kontaktpunkter mellom flyktninger og myndighetene, søker selv elektronisk, ikke asylintervju mv.) RVT Sene erfarer i kontakt med hjelpetiltak på menneskehandelsfeltet en økt bekymring for utnyttelse av ukrainske flyktninger. Eksempelvis er det meldt bekymring til RVT Sene om mannlige "hjelpere" som tar kontakt med myndighetene på vegne av grupper unge kvinnelige flyktninger, ordner det formelle og bolig, og deretter kan hindre eller fraråde kontakt med det offentlige. Det er bekymring for at oppfølging av personer som kan komme i en utnyttingssituasjon glipper, også for mulige mindreårige.

I tillegg til høy ankomst av ukrainske flyktninger, er det også økt ankomst av asylsøkere fra andre land. RVT Sene har fått henvendelser fra asylmottak for enslige mindreårige asylsøkere (EMA) om behov for råd og veiledning i konkrete saker, herunder bekymring for EMA utnyttet til kriminalitet. RVT Sene henviser til Bufdirs veiledningsfunksjon, men det hender de også henviser mottak til RVT Øst, som har spisskompetanse på denne tematikken. Det meldes også om stor bekymring for EMA med følgepersoner som bor på ordinært mottak eller privat. Her er det ofte uklare eller udokumenterte relasjoner til voksen følgeperson, og bekymring for mangelfull omsorg og høy risiko for utnyttelse.

Oppsøkende tjenester og enkelte andre aktører melder til RVT Sene om at de er i kontakt med mange ungdommer og unge voksne menn med flukt- og migrasjonsbakgrunn, som blir utnyttet til kriminelle handlinger og til en viss grad seksuelle tjenester. De har bakgrunn som enslige mindreårige asylsøkere, barn/ungdom i flyktningfamilier, eller de har fått familiegjenforening med forelder bosatt i Norge. Flere har ruset seg på grunn av traumeerfaringer og/eller voldsproblematikk i familien, og har mistet oppholdstillatelsen fordi de har blitt utvist grunnet kriminelle handlinger eller fordi de grunnet kaotisk livssituasjon ikke har fått fornyet oppholdstillatelse eller søkt norsk statsborgerskap. Dette gjelder unge som har falt mellom alle stoler og ikke fått tilstrekkelig oppfølging, men også unge som har vært under tett oppfølging fra barnevernstjenesten eller andre deler av hjelpeapparatet. Det har blant annet blitt beskrevet i medieoppslag (NRK) at flere som kom til Norge som enslige mindreårige i 2015 har endt opp som rusavhengige og/eller narkotikaselgere på Grønland i Oslo.

Behov for en formalisert identifiserings- og oppfølgingsinstans, samt tilpassede botilbud for utsatte

RVT Sene erfarer at de som jobber tett på utsatte, møter store utfordringer når det gjelder belastninger knyttet til å jobbe med brukere preget av traumeerfaringer og stress, men også når det gjelder strukturelle barrierer. RVT Sene underviser om avdekking av menneskehandel, utsattes rettigheter som ofre for menneskehandel, og myndighetenes ansvar og forpliktelser. Helse- og sosialarbeidere og andre kursdeltakere melder om at de opplever at

de har et stort ansvar, men at det er uklart hvordan mulige ofre vil ivaretas og følges opp videre. Dette medfører risiko for avmakt og ansvarsforskyvninger i møtet med mulige ofre. En formalisert identifiserings- og oppfølgingsinstans (NRM), ville i større grad sikret likebehandling og helhetlig oppfølging av utsatte, og dermed bidratt til mer trygghet og forutsigbarhet i helse- og sosialarbeidernes avdekkingsarbeid.

Generelt er det også en del utfordringer knyttet til å sikre helsetjenester, spesielt psykisk helsehjelp, til utsatte. Dette skyldes blant annet manglende eller begrensede helserettigheter for ulike grupper ofre. Det er også behov for tilpassede botilbud for utsatte med rusutfordringer og alvorlige psykiske helseproblemer, som ikke er syke nok til innleggelse i spesialisthelsetjenesten, men som fungerer dårlig i de eksisterende botiltakene for ofre for menneskehandel.

Behov for økt fokus, kunnskap og forskning

Det er fortsatt behov for å løfte opp kunnskap om utsatte grupper og utnyttelsesformer det hittil har vært lite fokus på i Norge, der det er avdekket få saker og/eller det er grunn til å anta at det er mørketall. Eksempler på dette er utnyttelse til arbeid og omsorgsoppgaver i private hjem, organhandel, utnyttelse til kriminalitet, mindreårige og voksne (inkludert norske statsborgere) som er særlig sårbare for utnyttelse grunnet nedsatte kognitive evner, rusavhengighet, psykiske lidelser, autismespekterdiagnoser, har en familiebakgrunn der æreskulturen står sterkt og/eller er LHBTIQ-personer.

RVTSene melder også at det fortsatt er stort behov for oppdatert forskning på feltet, også når det gjelder menneskehandel og utnyttelse som ikke nødvendigvis er knyttet til migrasjon. Eksempler på dette er ungdom som blir rekruttert av kriminelle og utnyttet til å begå kriminelle handlinger og ulike former for utnyttelse i rusmiljøene.



Bolig og oppfølging for voksne som er antatte ofre

KOM har fått innspill fra NAV Grünerløkka sosialtjeneste, Krisesentersekretariatet v/ROSA, Kirkens Bymisjon, Marita-stiftelsen, Frelsesarmeen, Pro Sentret, Beauty og Helse Akademiet, Røde Kors, Caritas Norge og Shalam Kristiansand om bolig og oppfølging for voksne som er antatte ofre i perioden 2023, utfordringer og anbefalinger (punkt 7.3–7.5).



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 søknadsbehandlingen. 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** på menneskehandels- og prostitusjonsfeltet, i 2023 på i underkant av 37,5 millioner kroner. Hoveddelen av midlene går til bo- eller oppfølgingstilbud for antatte ofre for menneskehandel. Midler bevilges også til oppsøkende virksomhet, informasjonstiltak, arbeidstrening- og undervisningstiltak, og rådgivnings- og aktivitetstilbud.

De største mottakerne av tilskudd er Kirkens Bymisjon (botilbudet Lauras hus), Frelsesarmeen (botilbudet Safe House Filemon), Maritastiftelsen (botilbud i Marita Women) og Kriesentersekretariatet (ROSA). ROSA får i tillegg tilskudd over statsbudsjettet (i overkant av 5 millioner i 2023) for å koordinere bistand og trygge botilbud til antatte ofre gjennom kriesentrene, og for å drive den nasjonale hjelpetelefonen for ofre for menneskehandel.

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

Det ble i en startsfase også gitt tilskudd for å etablere koordineringsfunksjoner/kompetanseteam i Tromsø kommune og Salten i Nordland. Tilskuddsordningen omfatter også tilskudd til forebyggingstiltak, kompetanseheving og undervisning. Se [her](#) for nærmere informasjon om tilskudd fra JD.

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.

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 andre spesialiserte botilbud.¹ De andre bo- og oppfølgingstiltakene er i utgangspunktet 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.

¹ UDI har i 2023 registrert 9 asylsøkere eller tidligere asylsøkere som hadde botilbud på krisesenter i regi av ROSA, se punkt 3.4.

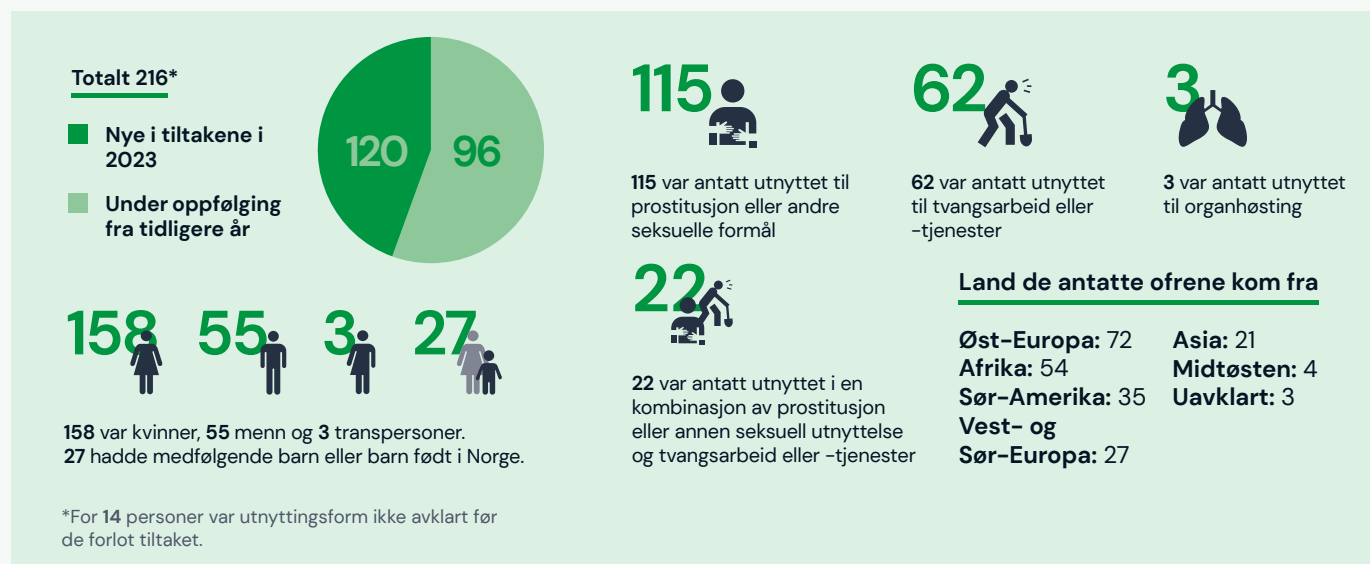
7.3 Personer i bo- og oppfølgingstiltakene i 2023

Det er mange aktører som tilbyr oppfølging til voksne antatte ofre. KOM **innhenter** informasjon både om oppfølgingstiltak fra aktører som også har botiltak og fra tiltak driftet av frivillige organisasjoner eller kommuner som får tilskudd ved tilskuddsordningen på menneskehandels- og prostitusjonsfeltet, for oppsøkende arbeid, veiledning, aktivitetstilbud mv. Dette gir et bredt bilde av de mange tiltakene som ytes til antatte ofre.

Tiltakene gir informasjon til KOM både om **antall antatte ofre** de har gitt bistand til i 2023, og på ulike **utfordringer** de møter i sitt arbeid med antatte ofre for menneskehandel eller personer i prostitusjon, arbeid eller tjenester som kan være i gråsonesituasjoner opp mot menneskehandel. Vi mener rapporteringene samlet sett gir et godt innblikk i utviklingstrekk og forbedringsbehov i bistanden til disse sårbare gruppene.

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 2023. 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 **216** voksne antatte ofre for menneskehandel har mottatt bistand fra bo- og/eller oppfølgingstiltak i 2023, en økning fra 176 i 2022 og 197 i 2021.



Fordelingen viser noen mindre endringer fra 2022, hovedsakelig gjelder det en prosentvis økning av nye antatte ofre identifisert i rapporteringsåret (86 i 2022), en økning i andelen som var antatt utnyttet i en kombinasjon av utnyttingsformer, og en økning blant antatte ofre fra søramerikanske og fra vest- og søreuropeiske land.

Vi har **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:

- 149 av de 216 voksne antatte ofre har mottatt oppfølgingstilbud fra aktører som også har botiltak: NAV Grünerløkka, ROSA, Lauras hus, Marita Womens bokollektiv og Safe House Filemon (en økning fra 102 personer i 2022). Av de 149, er det rapportert til KOM at 92 var nye i tiltakene i 2023, mens 57 var under oppfølging fra tidligere år.
- 67 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 menneskehandels- og prostitusjonsfeltet (en nedgang fra 74 personer i 2022). Av de 67, er det rapportert til KOM at 28 var nye i tiltakene i 2023, mens 39 var under oppfølging fra tidligere år.

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 2023.

Human Trafficking Support Oslo (HTSO) ved NAV Grünerløkka

Personer som har begrenset oppholdstillatelse i refleksjonsspooret har rett til tjenester etter **sosialtjenesteloven** som dekkes av oppholdskommunen. Personer kan også søke om tjenesten opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17, da dette er en tjeneste en har rett på uavhengig av oppholdsstatus. HTSO anser dette som viktig å søke om for å sikre at koordineringen av saken blir forankret hos det offentlige.

Hvem som gjennomfører selve kartleggingen i praksis avklares i hver enkelt sak.

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 i 2019 som tiltak i Oslo kommunes handlingsplan mot menneskehandel¹. Ved kommunens handlingsplan er arbeidet mot menneskehandel tydelig forankret i offentlig forvaltning, ved at HTSO har fått **ansvar for koordineringen i Oslo** og for gjennomføring av planen. I tillegg til å være oppfølgings- og sosialtjeneste for voksne utsatt for menneskehandel, skal HTSO bidra til et godt koordinert oppfølgingstilbud og kompetanseheving i Oslo kommune, i et samarbeid med andre aktører på feltet. HTSO har inngått skriftlige samarbeidsavtaler med flere av aktørene på feltet og vil basere samarbeidet på slike avtaler. HTSO er videre **landsomfattende kompetanseenhet** samt **råd- og veiledningskontor** om menneskehandel for øvrige NAV-kontorer i landet (et tiltak i regjeringens handlingsplan mot menneskehandel fra 2016) og HTSO jobber gjennom denne funksjonen med kompetanseheving nasjonalt i NAV. HTSO betjener også en **nasjonal rådgivningstelefon**, 994 70 279.

HTSO følger opp personer over 18 år 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 antatte ofre har behov for mye støtte underveis. Perioden HTSO har ytt bistand til de antatte ofrene varierer fra en uke opp til tre år. Personene som mottok oppfølging og økonomiske ytelser fra HTSO i 2023 hadde ulike botiltak i perioden: Safe House Filemon, Marita Womens bokollektiv, Lauras hus, krisesenter i regi av ROSA, samt at HTSO har egne midlertidige boliger i kommunal regi som står disponible ved behov.

HTSO har videre inngått et samarbeid med Frelsesarmeen og ROSA om å bistå med kartlegging i tidlig fase, samt å gi råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17. HTSO har også gått inn med økonomisk bistand i en slik **avklaringsperiode** (før en eventuell søknad om refleksjonsperiode mv.). HTSO har utvidet denne ordningen til å gjelde antatte ofre, uavhengig av kjønn og utnyttingsform, og viser til at denne samarbeidsformen vil være sentral i de samarbeidsavtalene HTSO fremover vil inngå med aktørene på feltet.

HTSO har deltatt i en rekke avklaringssamtaler sammen med Filemon og andre instanser som har identifisert mulige ofre.

¹ Handlingsplan mot menneskehandel i Oslo kommune, Byrådssak 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.

I slutten av 2021 inngikk HTSO et samarbeid med en fastlege i bydelen om helsescreening. Det betyr at alle antatte ofre får tilbud om helsescreening i tillegg til tuberkulosekontroll. Legen følger også opp og gir ved behov nødvendig helsehjelp, i påvente av at klientene får personnummer og har rett til fastlege. HTSO er i gang med å se på et mulig samarbeid med en psykolog eller psykiater.

I 2023 har HTSO bistått til sammen 26 voksne antatte ofre, en liten oppgang fra 2022 (21 personer). Av de 26 voksne antatte ofrene, har HTSO rapportert at 13 var nye i tiltaket, mens 13 var under oppfølging fra tidligere år. 16 var kvinner, 8 menn og 2 transpersoner. 10 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, 9 til tvangsarbeid eller -tjenester og 7 i en kombinasjon av seksuell utnyttelse og tvangsarbeid eller -tjenester. 2 var fra østeuropeiske land, 9 fra øvrige europeiske land, 6 fra latinamerikanske land, 4 fra Midtøsten, 3 fra afrikanske land og 2 fra asiatiske land.

HTSO besvarte 69 henvendelser ved sin nasjonale rådgivningstelefon i 2023, en liten oppgang fra 2022 (51 henvendelser). HTSO vil fortsette kompetanseheving i 2024 og anser at det vil bli en ytterligere økning av henvendelser når enheten blir ytterligere kjent. HTSO arbeider aktivt med å finne løsninger på hvordan enheten skal gjøres mer kjent i hele førstelinjetjenesten.

ROSA

ROSA står for reetablering, oppholdssteder, sikkerhet og assistanse, og er et tiltak som ble opprettet i 2005, underlagt Kriesesentersekretariatet. Tiltaket har på mandat fra JD ansvar for å koordinere **trygge oppholdssteder** med tilgang til nødvendig bistand og informasjon til antatte menneskehandelsutsatte over 18 år gjennom kriesesentrene. Kriesesenterloven fastslår at kommunene skal sørge for et kriesesentertilbud til personer utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner. I lovens forarbeider presiseres det at kriesesentertilbudet skal inkludere menneskehandelsutsatte. 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 personer utsatt 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 Beauty og Helse Akademiet om yrkesopplæring innenfor make-up og negledesign. ROSA har som nevnt i punkt 7.2 en driftsavtale med UDI om at asylsøkere som får bistand fra ROSA som antatte ofre for menneskehandel kan bo på kriesesenter eller andre spesialiserte botilbud.

På mandat fra JD drifter også ROSA i samarbeid med Oslo kriesesenter en nasjonal, døgnåpen **hjelpetelefon for ofre for menneskehandel**, 22 33 11 60. Målgrupper er mulige menneskehandelsutsatte (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.

ROSA driver ellers et omfattende **rådgivnings- og informasjonsarbeid** over hele landet for å øke kunnskap og oppmerksomhet rundt menneskehandel.

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.

I 2023 har ROSA bistått til sammen **85 voksne antatte menneskehandelsutsatte** (en økning fra 50 i 2022) og 2 medfølgende barn. Flere har også barn i hjemlandet. Av de 85 voksne utsatte var 64 nye i ROSA i 2023 (en økning fra 37 i 2022), mens 21 var under oppfølging fra tidligere år. 64 var kvinner og 21 var menn. 38 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, 23 til tvangsarbeid eller -tjenester, 9 i en kombinasjon av seksuell utnyttelse og tvangsarbeid eller -tjenester, 1 til fjerning av indre organ, og for 14 personer var utnyttelsesform uavklart. 27 var fra østeuropeiske land, 14 fra øvrige europeiske land hvorav 6 fra Norge, 18 fra afrikanske land, 13 fra latinamerikanske land, 10 fra asiatiske land, og for 3 var geografisk tilhørighet uavklart.

ROSA viser til at det er stor variasjon i hvilke land utsatte kommer fra, og få trender å trekke. ROSA rapporterer at mange er fra Øst-Europa, Sør-Amerika og spredte land i Afrika. Sakene er komplekse, med flere forskjellige former for utnyttning i tillegg til utfordringer relatert til vold i nære relasjoner og æresrelatert vold. Voldsaspektet gjør det særlig utfordrende for ROSA å sikre god assistanse og verdig opphold. ROSA ser en økning i saker der selve menneskehandelen foregikk i et tredjeland og som den utsatte klarte å rømme fra til Norge. ROSA har i 2023 hatt utsatte bosatt over hele landet, fra Øst-Finnmark, Nordland, Vestland, Sørlandet, Innlandet og hele Viken.

I 2023 hadde ROSA 1 087 henvendelser over den nasjonale hjelpetelefonen for ofre for menneskehandel. 64 av henvendelsene ledet til tjenesteyting fra ROSA (botilbud, juridisk bistand, aktivitetstilbud og andre målrettede tiltak). ROSA viser også til at hjelpetelefonen er et omfattende rådgivningstilbud til tjenesteapparatet om identifisering og bistand til voksne antatte ofre.

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

Helsehjelp

Som i 2022, ser ROSA store utfordringer særlig knyttet til psykisk helsehjelp. Før rettighetene til fastlege og annet offentlig hjelpeapparat er tilgjengelig, må brukerne henvises til akutt helsehjelp. Det er utfordrende å få tilstrekkelig psykisk helsehjelp til personer i kartleggingsfasen. Personer med traumereaksjoner og alvorlige psykiske helseutfordringer opplever ikke å få det bedre når de blir sendt rundt i hjelpeapparatet. Akutt psykisk helsehjelp kan stabilisere i øyeblikket, men ikke stabilisere over tid. ROSA erfarer at distriktpsyrkiatriske sentre (DPS) ikke tilbyr nødvendig psykisk behandling når de utsatte fortsatt står i en krise. ROSA har dermed sett det nødvendig å inngå privat avtale om psykisk helsehjelp for utsatte, særlig de som har tillegg utfordringer innen vold i nære relasjoner, herunder æresrelatert vold.

ROSA viser videre til at flere av de utsatte, i perioden før refleksjonsopphold er innvilget, har behov for hjelp fra spesialisthelsetjenesten, særskilt innen gynekologi. ROSA har i flere tilfeller

dekket utgifter til gynekologisk helsehjelp for utsatte. Mange utsatte har særdeles dårlig tannhelse og behøver akutt smertelindring og nødvendig tannbehandling. I noen tilfeller har ROSA dekket utgifter til akutt tannhelse.

Kvalifiseringstiltak

Veien ut av utnyttelsesforhold avhenger for mange av reelle muligheter til arbeid i det regulerte arbeidslivet, og at personen får støtten vedkommende trenger til å restituere seg etter utnyttelsen. Tiltaket viser til at det fremdeles ikke finnes noen spesialiserte, landsdekkende kvalifiserende tiltak til gruppen og peker på dette som en alvorlig mangel i det norske bistandssystemet.

Beskyttelsestiltak

ROSA ser som tidligere rapportert at mange velger å ikke takke ja til langvarig bistand, da bistanden for mange ikke oppleves trygg nok. Mange er redde for å skulle anmelde sine saker til politiet uten noen garantier for beskyttelsestiltak, om de på et senere tidspunkt må reise tilbake til landet hvor bakmannsapparatet de anmelder er. De mener det er et fraværende fokus i det norske systemet på utsattes menneskerettigheter og forebygging av ny utnyttelse, og at dette i likhet med tidligere år er et betydelig problem. ROSA ser at manglende beskyttelse også er et problem for de som har rømt til Norge fra et tredjeland der utnyttelsen skjedde. De viser til at den utsatte i slike tilfeller ofte ikke får videre opphold i Norge. ROSA viser til at bakmennene og nettverket er til stede i tredjelandet eller hjemlandet, noe som umuliggjør retur for den utsatte. Opplevelsen av manglende beskyttelse er prekær hos disse gruppene.

Straffeforfølgning

ROSA uttrykker i likhet med tidligere år en bekymring for kapasitet og prioriteringer i politiets arbeid mot menneskehandel. De viser også til GRETA's tredje evaluering av Norges innsats mot menneskehandel som beskriver lave tall for straffeforfølgninger, og at mulige menneskehandelssaker i stedet henføres som hallik-, sosial dumping-, eller lønnsstyverisaker. ROSA påpeker at svikt i straffeforfølgningen undergraver arbeidet mot menneskehandel, og at utsatte slik risikerer å ikke få sine rettigheter ivaretatt. De mener også at prioriteringer i politiet gjør det vanskelig for politiet å være på arenaer der mulig menneskehandel kan avdekkes. I 2023 var det ingen dommer på menneskehandel i Norge. ROSA forventer at politiets menneskehandelsgrupper gis tilstrekkelige ressurser, og at disse ikke omdisponeres til andre formål. Samtidig mener ROSA at det er nødvendig med økt kunnskap om menneskehandel blant påtalejurister og dommere.

Straffritak og fengselsarbeid

ROSA og Kriminalomsorgen publiserte i 2023 "Veileder for identifisering av menneskehandel i kriminalomsorgen" (finansiert gjennom Kriminalomsorgsdirektoratet¹), se veilederen [her](#).

ROSA viser til at to nye saker om menneskehandel ble identifisert i kriminalomsorgen (fengsel) i 2023, og oppfølging av to saker fra 2022 ble videreført i 2023.

¹ For informasjon om Tilskuddsordning for frivillige og ideelle organisasjoner aktive på kriminalomsorgens virksomhetsområde, se [her](#).



©KOM.pod@politiet.no

ROSA viser videre til at tiltaket er medlem av nettverket av spesialiserte advokater og frivillige organisasjoner som yter juridisk bistand til ofre for menneskehandel, opprettet av Europarådets avdeling for bekjempelse av menneskehandel i 2016. ROSA deltok på et todagers møte i nettverket i oktober 2023 i Strasbourg, der et av temaene var anvendelse av straffritaksbestemmelsen ¹.

ROSA viser for øvrig til at Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) inviterte tiltaket til Wien for å holde foredrag om den nasjonale hjelpetelefonen for ofre for menneskehandel under seminaret "Preventing trafficking in human beings and increasing identification of and assistance to victims amid refugee flows from Ukraine: the role of civil society and anti-trafficking hotlines", desember 2023.

Ny handlingsplan eller strategi på menneskehandelsfeltet

Som tidligere år, mener ROSA det er behov for en ny helhetlig handlingsplan eller strategi for menneskehandelsfeltet som tar tak i de tverrgående behov utsatte har, over sektoroverskridende felt. Tverrgående behov strekker seg over beskyttelse, juridiske rettigheter, helserettigheter og sosiale rettigheter.

For mer informasjon om ROSA og personer som har mottatt bistand fra tiltaket, se ROSAs nettside og årsrapporter [her](#).

Kirkens Bymisjon og Lauras hus

[Kirkens Bymisjon](#) har flere oppfølgingstiltak for antatte ofre for menneskehandel, omtalt nærmere i punkt 7.5. Et av Kirkens Bymisjons tiltak er [Lauras hus](#), som tilbyr trygge boliger for personer utsatt for menneskehandel. Tiltaket ble opprettet i 2009 og er fullfinansiert av

¹ Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel artikkel 26 pålegger statene å sikre at ofre for menneskehandel ikke i urimelig utstrekning selv blir utsatt for straffefølgning.

Justis- og beredskapsdepartementet. Beboere på Lauras hus er primært kvinner og kvinner med barn. Lauras hus befinner seg på skjermet adresse og har ni plasser. Innsøkende instanser er NAV (HTSO) og ROSA. Aksept, Nadheim og Lauras hus er organisert som tre avdelinger i samme virksomhet i Kirkens Bymisjon. Historisk har flere av beboerne på Lauras hus først vært identifisert som mulig utsatt for menneskehandel av Nadheim Oslo. Dette gjelder imidlertid ikke i dag. De som bor på Lauras hus er identifisert og henvist til ROSA eller NAV (HTSO) av andre instanser.

Lauras hus er tverrfaglig og har i 2023 bestått av barnevernspedagoger, sosionomer og kriminologer, med videreutdanninger i psykisk helsearbeid, kunst- og uttrykksterapi og foreldreveiledning (COS-P).

I løpet av 2023 har **13 kvinner** og 2 barn **bodd på Lauras hus** (en økning fra 9 kvinner i 2022). 5 av kvinnene var nye i botiltaket i 2023, mens 8 var beboere fra tidligere år. 8 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, 4 til tvangsarbeid eller -tjenester og 1 til fjerning av organ. 4 var fra afrikanske land, 4 fra østeuropeiske land, 3 fra asiatiske land og 2 fra søramerikanske land.

5 kvinner og 1 barn flyttet ut i løpet av 2023. 3 av kvinnene ble bosatt med kommunal bistand etter oppholdstillatelse, 1 returnerte til sitt opprinnelsesland med bistand fra IOM og 1 flyttet fra Lauras hus da refleksjonsperioden var over og ble værende i Norge på ubestemt tid. I 2023 har 6 beboere hatt opphold i refleksjonssporet, 1 har hatt annet lovlig midlertidig opphold, og de øvrige har vært asylsøkere, en av dem etter først å ha hatt opphold i refleksjonssporet. Barna har vært i alderen 2–3 år og har gått i barnehage. Lauras hus har i ulik grad gitt ettervernsoppfølging til de fem kvinnene som flyttet ut fra Lauras hus i løpet av 2023. I tillegg har Lauras hus i ulik grad gitt **ettervernsoppfølging til 5 kvinner som tidligere var beboere**. 3 var utnyttet seksuelt, 1 til tvangsarbeid og 1 til fjerning av organ. 3 kom fra afrikanske land, 1 fra et østeuropeisk land og 1 fra et asiatisk land.

Beboerne har i tillegg til **sosialfaglig oppfølging** fra ansatte på Lauras hus hatt tilgang på ulike **aktiviteter** gjennom året. Lauras hus benytter tolk der det vurderes som nødvendig i oppfølgingen av beboerne. Fem av kvinnene har deltatt i norskundervisning, fem har hatt tilgang til trening på SATS, fem har gått på Beauty og Helse Akademiet, to har deltatt i Nadheims samarbeidsprosjekt med Unikum, og to har hatt selvstendig jobb. Tre av beboerne har mottatt behandling av fysioterapeut, og to har mottatt behandling ved DPS.

Lauras hus trekker frem flere **utfordringer** på feltet. Fysisk og psykisk helse er generelt en utfordring for målgruppen Lauras hus jobber med. Mange strever med helseutfordringer og har symptomer på traume og psykosomatiske helseplager. Noen har også alvorlig dårlig tannhelse. Tiltaket erfarer at terskelen for å få tilbud om behandlingsforløp i spesialisthelsetjenesten for denne gruppen er for høy. Det har videre vært særlig utfordrende for beboerne å få et d-nummer/personnummer. Dette skaper utfordringer i hverdagen, da det ikke er mulig å få verken fastlege, bankkort, MinID eller ordinært arbeid når dette ikke er i orden. Dette kan bidra til en økt opplevelse av utenforskap, isolasjon, som igjen kan forsterke symptomer på depresjon. Tiltaket bruker mye tid på å løse dette og jobber med å finne gode rutiner i samarbeid med

aktuelle instanser. Beboere venter også svært lenge på avklaringer i sakene sine og blir boende lenge med usikre fremtidsutsikter. Dette har åpenbart negative konsekvenser for psykisk helse og fungering.

Lauras hus har et godt **samarbeid** med aktører som NAV, ROSA, aktuelle offentlige instanser og andre relevante tiltak i Kirkens Bymisjon. Tiltaket er opptatt av at **identifisering** av mulige utsatte for menneskehandel holdes oppe hos aktuelle instanser, og at det bør jobbes for **politisk vilje** til å utarbeide nye handlingsplaner for dette feltet.

Maritastiftelsen og Marita Womens bofellesskap

Maritastiftelsen har siden 2016 hatt en **døgnbemannet bolig** på skjult adresse i Oslo, tilrettelagt for personer som er identifisert som antatte ofre for menneskehandel, i prostitusjon og/eller arbeid. Primært er tilbudet for utenlandske kvinner som har søkt eller fått innvilget midlertidig oppholdstillatelse gjennom refleksjonsordningen. Tiltaket støttes blant annet med tilskuddsmidler fra JD og husleie- og oppfølgingsstøtte fra NAV Grünerløkka (HTSO). Boligen er tilknyttet avdelingen Marita Women i Maritastiftelsen. Tiltaket tilbyr trygg bolig med oppfølging og individuell tilrettelegging for 5 kvinner. Tiltaket er organisert som et bofellesskap hvor de har egne private rom, men med gode fellesområder som to kjøkken og stuer. Det er også utemuligheter med hage.

I 2023 har det **bodd til sammen 6 kvinner i tiltaket** (en liten oppgang fra 4 kvinner i 2022), og ett medfølgende barn. 4 av kvinnene var nye i tiltaket i 2023, mens 2 hadde bodd der siden 2022. Alle de seks kvinnene var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, flere har også vært utsatt for vold i nær relasjon. 3 var fra afrikanske land, 2 fra søramerikanske land og 1 fra et østeuropeisk land. Kvinnene ble henvist gjennom ROSA og HTSO. I 2023 har 4 beboere hatt opphold i refleksjonssporet, og 2 har vært asylsøkere. De to har tidligere hatt oppholdstillatelse i refleksjonssporet. En av kvinnene fikk i 2023, sammen med sitt barn, oppholdstillatelse etter søknad om beskyttelse og ble bosatt i begynnelsen av 2024.

Tiltaket har gitt ettervernsoppfølging til en kvinne som flyttet fra tiltaket til asylmottak i løpet av 2023. I tillegg har tiltaket i ulik grad gitt **ettervernsoppfølging til 3 kvinner som tidligere var beboere**. De var alle antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, og fra afrikanske land.

Tiltaket har en stabil stab med tverrfaglig kompetanse innen helse- og sosialfaglige utdanninger, ulik språk- og kulturkompetanse og bred erfaring i møte med utfordringer på menneskehandelsfeltet. Det vektlegges en helhetlig tilnærming, der hver beboer har sin kontaktperson som har oppfølgingsansvar, inkludert støttesamtaler og praktisk bistand, i tett samarbeid med andre instanser. Kvinnene tiltaket bistår har ofte svært sammensatte og komplekse livssituasjoner, og tiltaket ser symptomer på traumer og psykosomatiske helseplager. Dette kan uttrykkes seg gjennom angst, depresjon, manglende initiativ til å spise og redusert evne til å sove godt på natten, da flere sliter med mareritt. De fleste preges av lite tillit til andre mennesker.

I bofellesskapet vektlegges det å gi mulighet for mestring i hverdagen, med meningsfulle aktiviteter, arbeidstrening og skole, samt å bidra med en stabil og trygg bolig hvor den enkelte skal ha sitt privatliv, men samtidig kunne være i et tettere fellesskap. Kvinnene i bofellesskapet forventes å følge opp aktivitetstiltak på dagtid, som skole eller arbeid, og ikke lenger være aktive i prostitusjon.

Året 2023 har vært preget av et stort spenn i hjelpebehov, fra omfattende psykiatriske utfordringer og møte med en lite tilpasset spesialisthelsetjeneste, til ressurssterke beboere som har tatt initiativ selv til å fylle dagene med både arbeid og diverse kurs. Ansatte har i økende grad enn tidligere måtte benytte tolk eller google translate for å kunne kommunisere, noe som gjør at samspill fort kan bli utfordrende. Flere har ingen norsk- eller engelskkunnskaper. Det er også krevende å ha beboere som er uten evne til å kommunisere skriftlig grunnet manglende skolegang.

To av beboerne har i 2023 fullført utdanning på Beauty og Helse Akademiet, tre har gått på språkkafé og en har fulgt norskundervisning på skole som forberedelse til introduksjonsprogrammet. To beboere har benyttet seg av trening på SATS. De har også fått individuell norskopplæring knyttet til boligen av norsklærer som har kommet som frivillig til huset. En har også tatt eksamen på nett i engelsk på høyere nivå.

Ved ettervernsoppfølging, ivaretar Marita Women kontakt med beboere som har flyttet ut av bofellesskapet som enten er blitt bosatt i kommune, eller der hvor tidligere beboere har fått avslag på asylsøknad og har returnert til hjemlandet. Tiltaket bistår også kvinner som de har kommet i kontakt med via Maritakafeen og som har fått hjelp til å få jobb og/eller skole, og som har etablert seg i Norge. Tiltaket har en viktig rolle i å skape trygghet og gi veiledning. Betydningen av langvarige relasjoner og etablert tillit er avgjørende for å kunne være en del av kvinnes nettverk, i møte med egne og andres forventninger om å kunne bo selvstendig i det norske samfunnet.

Tiltaket erfarer et godt samarbeids- og koordineringsarbeid med andre aktører på feltet og en stor vilje til å finne gode løsninger sammen. Ansatte deltar på seminarer og fellesarenaer gjennom ROSA, KOM, HTSO og Pro Sentret.

I tillegg til botiltaket, gir Marita Women **arbeidspraksis** i M&E secondhand, og individuell oppfølging og bistand gjennom langvarig relasjonsbygging i gatenært arbeid gjennom en **kontaktkafé** kalt Maritakafeen i Oslo.

Kontaktkafeen har åpningstid på kveld/natt og retter seg spesielt mot mennesker med prostitusjonserfaring, primært utenlandske kvinner og transpersoner. Dette oppfølgingsarbeidet i kontaktkafeen har som formål å informere om ulike hjelpetiltak, tilby fellesskap, motvirke ensomhet og utenforskap og bidra til livsmestring og myndiggjøring av mennesker. Temaet utnyttning i menneskehandel kommer sjelden opp i kafeen før det er etablert en tillitsrelasjon, eller at de har vært utsatt for en livstruende situasjon med akutt behov for hjelp. Flere kan fortelle om at de tidligere har vært utnyttet av andre, ofte i andre land, men mener at de ikke er det lenger. De erfarer at stadig flere selger sine tjenester på nett, men også i en kombinasjon at de



©KOM.pod@politiet.no

også kan være ute på gaten. Flere i målgruppen sier de oppsøker kafeen fordi de føler seg alene og kjenner på ensomhet. Tiltaket i kafeen har i 2023 vært svært redusert i påvente av etablering av tiltaket i nytt lokale, men har ivaretatt kontakt med flere på et mer individuelt nivå.

Oppfølgingstiltaket **arbeidstrening** skjer i M&E secondhand i Oslo og gir individuell oppfølging til kvinner i refleksjonssporet gjennom stiftelsens bruktbutikker. M&E Second Hand gir mulighet for å bli kjent med andre som er på arbeidstrening og arbeidsledere som bekrefter og oppmuntrer innsatsen. I 2023 har tiltaket hatt tre kandidater i arbeidstrening hos butikken på Hasle. To av dem var reflektanter og en begynte i slutten av 2022 etter forespørsel fra Unikum (Nadheim) om kartlegging av arbeidskapasitet. Ved å være i tiltaket har de opparbeidet seg kunnskap og erfaringer knyttet til det norske arbeidslivet, bygget CV med arbeidserfaring, fått hjelp til å kartlegge arbeidskapasitet og arbeidsevne, og slik kunnet skape et grunnlag for å delta i det ordinære arbeidsmarkedet med lønnet arbeid. En av reflektantene fikk etter hvert lønnet arbeid og mye veiledning i denne overgangen.

Marita Women peker på flere **utfordringer og anbefalinger** på feltet:

Marita Women ser i likhet med tidligere år behov for styrking av politiressurser og prioriteringer på feltet og viser til problemstillinger knyttet til oppholdstillatelse og straffesaker. Tiltaket erfarer at refleksjonsperioden på 6 måneder er en tid hvor kvinnene faller mere til ro og henter seg noe inn både fysisk og psykisk. Samtidig er det stor uro angående sakene deres og utfallet av disse. De fleste har opplevd å få beskjed om at straffesakene deres er blitt henlagt, til stor fortvilelse og sinne for den det gjelder. Det forsterker opplevelsen av å ikke bli trodd og mistillit til at ingen egentlig ønsker å hjelpe. En beboer uttrykker at hun ikke engang tror politiet har åpnet saken hennes. Tiltaket erfarer at det er mye arbeid for å få saker gjenåpnet, få nytt politiavhør, og at advokater gjør en betydelig jobb med å ivareta sine klienter. Tiltaket viser videre til at flere søker om begrenset oppholdstillatelse etter refleksjonsperioden på 6 måneder. De erfarer at det ofte er lang saksbehandlingstid, noe som er en stor psykisk belastning for den det gjelder. For de som har klart å skaffe seg en jobb i refleksjonstiden, og må si den opp i påvente av en avgjørelse om begrenset opphold videre, oppleves det meningsløst.

De anbefaler også en styrking av antall advokater som har økt forståelse og kompetanse i feltet, og som får midler til å kunne følge opp tettere og ha flere klienttimer. Tiltaket opplever at antallet timer som blir dekket er for lite og viser til at advokater som har bistått deres beboere har gjort en ekstra innsats og mer enn det som er forventet.

Tiltaket ser videre behov for et økt tilbud innen språkopplæring rettet mot denne gruppen. Selv om fremtiden for mange er usikker med tanke på oppholdstillatelse, er realiteten at de oppholder seg lengre tid i Norge i påvente av avgjørelser. Det å kjenne seg hjelpeløs i kommunikasjon med andre er med å forsterke og opprettholde opplevelsen av utenforskap. Tiltaket har benyttet seg av gratis språkopplæring en gang i uka, men det blir for lite til at beboerne kan få nyttiggjort seg det i hverdagen. Det er også behov for større variasjon når det gjelder aktivitet på dagtid.

Tiltaket etterlyser også en raskere prosess ved bosetting, som kunne bidratt til en bedre overgang og mindre psykisk belastning for beboere som allerede har hatt en lang og krevende ventetid. De viser til at en beboer ventet i åtte måneder fra vedtak om opphold til å bli bosatt.

De trekker videre frem utfordringer i kontakt med spesialisttjenesten innen psykisk helse. Tiltaket etterlyser en enklere vei inn og en bedre fenomenforståelse hos helsepersonell for utfordringer deres beboere har når det gjelder psykisk helse og mulige rusutfordringer. Tiltaket har måttet "lete alle veier" og har fort blitt stoppet på veien fordi beboerne ofte defineres med begrenset tilgang til helsetjenester, og det samtidig er en betydelig ventetid for å få tilgang til hjelp.

Frelesesarmeen og Safe House Filemon

Frelesesarmeen har siden 2016 fått tilskuddsmidler fra JD til tiltaket Safe House Filemon, et **botilbud for menn utsatt for tvangsarbeid eller -tjenester**. Filemon ligger på hemmelig adresse i Oslo og flyttet til et nytt hus sommeren 2023. Botilbudet har 6–7 plasser tilgjengelige for hjelpetiltak som identifiserer menn i målgruppen.

Botilbudet er rettet mot menn 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, Såpa og andre aktuelle bedrifter, er Filemon med på å tilrettelegge for arbeidspraksis for beboerne som ledd i aktiviseringsprosessen og for å styrke egenomsorg, samt øke kompetanse om norsk arbeidsliv.

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

I 2023 bodde **6 menn** med oppholdstillatelse i refleksjonssporet på Filemon (samme antall som i 2022). 3 av mennene var nye i botiltaket i 2023, 2 hadde bodd der siden 2022 og 1 hadde bodd

der siden 2021. 4 var antatt utnyttet til tvangsarbeid og 2 til tvangstjenester. 3 var fra asiatiske land, 2 var østeuropeisk land og 1 fra et latinamerikansk land. De var i alderen 23–50 år.

I tillegg bodde **3 menn** kortere tid på Filemon uten først å ha søkt om refleksjonsperiode, et såkalt avklaringsopphold. Alle var henvist til tiltaket som følge av mulig utnyttelse til arbeid. Alle var fra europeiske land og i alderen 32–48 år. Henvising til avklaring kom fra andre frivillige organisasjoner.

I tillegg mottok tiltaket i alt 10 henvendelser om mulig utnyttelse i 2023. Henvising til avklaring har kommet fra andre ideelle organisasjoner, Arbeidstilsynet, politiet eller ambassader. Personene valgte å ikke søke om refleksjonsperiode, eller det var ikke grunnlag for det. De fleste ble, etter nærmere kartlegging i samarbeid med bistandsadvokat, vurdert av Filemon til å ikke være antatte ofre for menneskehandel. 4 av dem bodde på tiltaket i noen dager/uker før de enten valgte å returnere til hjemlandet, ble fulgt opp videre av andre tiltak, eller valgte å bli i landet. Ingen av disse var tilknyttet Oslo og fikk dermed ikke råd og veiledning gjennom HTSO.

Filemon erfarte færre henvendelser i 2023 opp mot personer som søker refleksjon, men også når det gjelder avklaringer og henvendelser. Filemon har i tidligere årsrapporter til KOM pekt på **utfordringer og anbefalinger** på feltet. Blant annet har tiltaket fremhevet behovet for og nødvendigheten av å i større grad **samordne og koordinere** arbeidet som gjøres opp mot antatte ofre for menneskehandel. Det vises forståelse for at det er et krevende og sektoroverskridende felt med ulike interesser. Samtidig har det i en årrekke fra sentralt offentlig hold blitt påpekt at dette skal tas tak i. Filemon har etterlyst konkrete resultater på dette arbeidet, både på kortere 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 menneskehandels- og prostitusjonsfeltet, for oppsøkende arbeid, veiledning, aktivitetstilbud mv.

Pro Sentret, Oslo kommune

Pro Sentret er Oslo kommunes tjenestetilbud til personer med erfaring fra å selge eller bytte seksuelle tjenester og nasjonalt kompetansesenter innen prostitusjon. Pro Sentret tilbyr en rekke ulike **tjenester** til målgruppen: lavterskel drop-in tilbud, helsetjenester, juridisk rådgivning, sosialfaglig bistand, støttesamtaler og praktisk hjelp både ved 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, utdanningsinstitusjoner, pårørende og enkeltpersoner.

I 2023 ga Pro Sentret tjenester til **12 personer** identifisert som ofre for menneskehandel, det samme antall som i 2022. Alle var kjent for Pro Sentret fra tidligere år. 11 var kvinner og 1 mann, og alle var antatt utnyttet til prostitusjon. 4 var fra afrikanske land, 4 fra søramerikanske land, 2 fra østeuropeiske land og 2 fra vesteuropeiske land. Ingen hadde medfølgende barn til Norge. Majoriteten har vært igjennom systemet med refleksjon mv., mens enkelte ikke har ønsket å benytte seg av tilbudet til offer for menneskehandel i Norge og har kun mottatt tjenester fra Pro Sentret.

I 2023 har Pro Sentret hatt en **økning i antall unike brukere** med drøye 15 prosent. Dette tyder på at effekten fra koronapandemien avtar, og at antallet brukere er i ferd med å nå et nivå som er tilnærmet lik situasjonen før pandemiens start.

Pro Sentret erfarer at **deler av prostitusjonsaktiviteten i Norge er godt organisert**. De har møtt et økende antall spansktalende personer, med ulik opprinnelse, som forteller om en vei inn i EU som i juridisk forstand vil være hallikvirksomhet og/eller menneskehandel. Personene det gjelder opplever det imidlertid ikke som utnyttelse eller at de befinner seg i tvangssituasjon. De beskriver forholdet til tredjepart som praktisk bistand for at de for en periode kan komme til EU for å selge seksuelle tjenester. Relasjonen til tredjepart, som stort sett er en kvinne, beskrives som god eller dårlig, men ingen har ønsket å ta imot bistand knyttet til denne situasjonen. De fleste har satt seg i gjeld for å bekoste reisen til EU, og målet er å tjene så mye penger som mulig for å kunne nedbetale gjeld og tjene penger til seg selv og sine nærmeste.

Det er fortsatt personer som kontakter sexselgere for å rekruttere dem inn i organisert virksomhet. Det er kunder som forteller sexselgeren at de leier ut leiligheter, eller enkeltpersoner som ringer på annonser og frister med kundelister og gode arbeidsvilkår. Stort sett tar tredjepart 50 prosent av fortjenesten, enkelte forlanger husleie i tillegg. Veien inn i en menneskehandelssituasjon kan herfra være kort.

Videre får Pro Sentret en rekke henvendelser knyttet til strafferettslige forhold. Mange av disse omhandler seksualisert vold, men det er også saker knyttet til trusler og trakassering, samt ran, tyveri og utpressing. I dette landskapet vil voldsutøver også kunne være en som organiserer prostitusjonsvirksomhet.

Siden krigen i Ukraina startet opp i februar 2022, har det vært stor oppmerksomhet knyttet spesifikt til sexsalg blant **ukrainske flyktninger**, da det er godt dokumentert at krig og konflikt kan øke sannsynligheten for at noen blir utsatt for menneskehandel eller selger/bytter seksuelle tjenester. Blant Pro Sentrets brukere var det ingen økning av ukrainere i 2023, tvert imot ser Pro Sentret en liten reduksjon i antall ukrainere som har benyttet seg av deres tjenester sammenliknet med året før. Den kan være flere grunner til det. Norge

fikk relativt raskt på plass både stabile boforhold, introduksjonsprogram og økonomiske ordninger for ukrainske flyktninger etter krigsutbruddet i 2022, noe som kan ha bidratt til at færre hadde behov for å selge seksuelle tjenester. Det er også mulig at det har vært en økning, men at denne ikke gjenspeiler seg blant Pro Sentrets brukere. Norske myndigheter har i 2024 strammet inn på den økonomiske støtten til nyankomne flyktninger fra Ukraina, og de som kom først vil i løpet av 2024 ha vært i Norge i to år, være ferdig med introduksjonsprogrammet og skal ut i arbeidslivet. Det er derfor fortsatt nødvendig å følge med på utviklingen både hva gjelder sexsalg og eventuell utnyttelse i arbeidslivet.

Pro Sentret erfarer fortsatt at det er **lite fokus** på menneskehandel til prostitusjon hos en rekke aktører og i den politiske debatten. De påpeker at alle krefter nå settes inn for å bekjempe kriminalitet i arbeidslivet, med det til følge at de riktige spørsmålene ikke blir stilt, verken til personer med prostitusjonserfaring eller til personer utnyttet i arbeidslivet. Det er ikke ukjent at flere utnyttingsformer kan forekomme samtidig. Pro Sentret viser videre til at manglende politisk vilje til å utarbeide en ny handlingsplan på menneskehandelsfeltet forsterker denne bekymringen.

Pro Sentrets årsrapporter gir nærmere oversikt over markedet for kjøp og salg av sex og aktuelle problemstillinger på feltet, se [her](#).

Adora-prosjektet ved Beauty og Helse Akademiet

Adora er et samarbeidsprosjekt mellom Beauty og Helse Akademiet og ROSA, finansiert ved tilskuddsmidler fra JD. I 2019 fikk Tone Lise Akademiet nye eiere, derav navnet Beauty og Helse Akademiet. De nye eierne som drifter Beauty Products er en av Norges største distributører innenfor hudpleieprodukter og selskapet har flere avdelinger rundt omkring Norge.

Prosjektet tilbyr **yrkesopplæring og arbeidstrening** for kandidater utsatt for menneskehandel, innen makeup, negledesign, vipper og bryn, fotpleie og hårfjerning med voksteknikker.

9 kvinner deltok i prosjektet i 2023, en økning fra 4 deltakere i 2022. Alle var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, en av dem var i tillegg utnyttet til tvangsarbeid. 3 var fra afrikanske land, 3 fra østeuropeiske land, 2 fra latinamerikanske land og 1 fra et asiatiske land. 4 var nye i prosjektet i 2023, 3 var på repetisjon i prosjektet, og 2 kvinner var nye i 2020 men måtte avslutte på grunn av graviditet og kom tilbake i 2023 for å fullføre sitt program.

Formålet med prosjektet er å gi kandidater 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 og lære norsk bedre. De får en utdanning med eksamenspapirer i de ulike fagene. Gjennom prosjektet får kandidatene etablert sosiale nettverk og utviklet ferdigheter innen relasjonsbygging, kundebehandling, kommunikasjon og service. Kandidatene deltar på lik linje med andre studenter ved skolen. Det er lite frafall, og de fleste kandidatene fullfører utdannelsen.

Plassene i Adora-prosjektet er forbeholdt kandidater som mottar bistand fra ROSA, og Adora-prosjektet får henvist kandidater gjennom ROSA. Inntak til studiene foregår ved at prosjekt-koordinator i Adora gjennomfører et intervju med de aktuelle kandidatene, hvor kandidatens motivasjon og interesse for å delta og møte til undervisningen blir vektlagt. Prosjektleder og prosjektkoordinator innhenter deretter innspill fra ROSA og krisesenter eller spesialisert botilbud hvor kandidatene bor, før endelig opptak på skolen. Dette er nødvendig for å kartlegge eventuelle særskilte hensyn som må ivaretas. Kurstilbudet tilrettelegges for hver enkelt kandidat. Det er jevnlig møter igjennom året med prosjektleder, prosjektkoordinator og ROSA.

I 2023 opplevde Adora-prosjektet større tilstrømning av kandidater og hadde flere på kurs enn i 2022. De siste årene har de sett at brukergruppen har endret seg, og de erfarer større variasjon både når det kommer til nasjonalitet og interesser. I 2023 var mange av kandidatene fra spansktales land, og prosjektet har fokusert på å optimalisere pensum og prosedyrer på spansk for å nå ut til kandidatene. Adora vil i 2024 se nærmere på hvilke muligheter de har innenfor prosjektet for å gjøre endringer tilpasset nye behov.

Prosjekter i regi av Røde Kors

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 fyller slik et hull i hjelpeapparatet. Med frivilligheten som en ressurs, kan EVA tilby individuell oppfølging også etter "kontortid". Deltakerne får hjelp til å ta tak i egne muligheter, den frivillige deltar med viktig sosial kontakt og følelsen av å bli sett og oppleve trygghet. Tiltaket jobber aktivt med å bedre deltakernes sin livssituasjon og på den måten å motvirke tilbakefall til tidligere livssituasjon. Tiltaket kurser også frivillige i EVA om tematikken, og er med å spre kunnskap som menneskehandel.

EVA i Bergen og Stavanger **samarbeider** med krisesentre, Nadheim i Kirkens Bymisjon, Seif, uteseksjonen, barnevern, Introduksjonssenter for flyktninger, flyktningtjenesten, Johannes læringssenter, advokatbyrå, psykologer og andre relevante aktører. EVA i Bergen tilbyr også **gruppeaktiviteter** for kvinnene og deres barn på Krisesenteret for Bergen og omegn, med ukentlig gruppeaktivitet på krisesenteret, samt aktive koblinger. Det har vært ingen aktive deltakere i **arbeidstreningsprosjektet** i 2023, et samarbeid mellom Røde Kors og Nordic Choice Hotels (samme modell som tidligere Rett til å bli sett fra Oslo Røde Kors). Bergen Røde Kors har hatt tilbudet åpen og har fått henvendelse om en person som har vært interessert, men personen trakk seg.

EVA innhenter ikke detaljert bakgrunnsinformasjon om deltakerne som henvises fra andre instanser, og er derfor prisgitt at deltakeren ønsker å fortelle om bakgrunnen sin. Til sammen **4 deltakere** var identifisert som antatte ofre for menneskehandel i de to aktivitetene i 2023,

2 av dem var nye i 2023. Alle var kvinner, hvorav to hadde barn under 18 år, totalt tre barn. Alle var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse. 3 var fra østeuropeiske land og 1 fra et asiatisk land.

Tiltak i regi av Kirkens Bymisjon

Tidligere var Kirkens Bymisjon organisert som 12 selvstendige stiftelser. 1. februar 2023 ble ti av stiftelsene slått sammen til en ny, nasjonal organisasjon, **Stiftelsen Kirkens Bymisjon**. Sammen med de to lokale stiftelsene i Nordland og Tromsø, driver Stiftelsen Kirkens Bymisjon tiltak og institusjoner over hele landet. Mål med den nye organiseringen er å styrke påvirkningskraften, være rustet til å møte fremtidens utfordringer og sikre både nasjonal og lokal handlekraft, relevans og tilstedeværelse.

Kirkens Bymisjons tiltak for mennesker med prostitusjonserfaring og utsatte for menneskehandel i Oslo, Trondheim, Bergen og Stavanger fikk allerede i 2022 nytt felles navn, **Nadheim**, og en felles nettside, se [her](#). Alle disse tiltakene er nå i samme organisasjon, mens Tromsøs tiltak "Motvirke menneskehandel" fremdeles er en egen stiftelse. Nadheim-tiltakene har jevnlig møter for å sikre god samhandling, en felles faglig tilnærming og erfarings- og kunnskapsdeling. Det er også et godt samarbeid opp mot andre tiltak i Kirkens Bymisjon som jobber oppsøkende og med tilgrensende tematikk. For informasjon om botiltaket Lauras hus, se punkt 7.4. Tiltakene i regi av Kirkens Bymisjon har til sammen fulgt opp 49 antatte ofre for menneskehandel i 2023.

Nadheim Oslo

Nadheim Oslo er et **tilbud** til personer som selger eller har solgt seksuelle tjenester og/eller vært utsatt for menneskehandel, hovedsakelig utnyttet til prostitusjon. Tiltaket tilbyr sosialfaglig veiledning og bistand til personer over 18 år som definerer seg inn i målgruppen. De har en tverrfaglig stab med relevant språk- og kulturkompetanse som arbeider oppsøkende, hovedsakelig på nett og på massasjeinstitutter. Gjennom oppsøkende og oppfølgende arbeid bistår de mennesker med å få tilgang til sine rettigheter, tilbyr fellesskap og søker å motvirke utenforskap og diskriminering.

I 2023 mottok 333 personer som var i målgruppen for tiltaket **individuell oppfølging**. Majoriteten av de tiltaket bistår har migrasjonsbakgrunn; noen er bosatt i Norge og har bodd her i lang tid, noen er tidligere utsatt for menneskehandel, flere er mobile migranter som kommer til Norge i kortere eller lengre perioder for å livnære seg gjennom salg av seksuelle tjenester. Flere opererer gjennom ulik grad av organisering. Mange lever i situasjoner med sårbarhet for utnyttelse og voldsutsatthet.

Nadheim jobber **sosialfaglig** gjennom relasjonsbasert tillitsarbeid. Dette forutsetter tilgjengelighet og tilstedeværelse over tid. Tiltaket driver lavterskel gjennom å være der folk er, og der få andre velferdsaktører er, tilbyr drop-in avtaler og utøver stor grad av fleksibilitet i arbeidshverdagen. Det tar tid å bygge tillit og gode relasjoner, og tiltaket erfarer ofte at de vanskeligste historiene kommer etter at personene har kjent tiltaket en stund, eller ved at de kjenner noen som har tillit til Nadheim.

Det **oppsøkende** arbeidet er den viktigste arenaen for kontaktetablering og informasjonsformidling om tilbudet, og historisk har arbeidet på **gaten** vært svært viktig for Nadheim i Oslo. Dette er i endring, og det oppsøkende arbeidet foregår i dag hovedsakelig på andre arenaer. I løpet av 2023 er det kun gjennomført enkelte observasjonsvakter i gatemiljøet, etter dialog og erfaringsutveksling med de andre tiltakene på feltet i Oslo, ROSA, Pion, Maritastiftelsen og Pro Sentret. Nadheim påpeker at noe tilstedeværelse er viktig for å observere eventuelle endringer og være tilgjengelige for målgruppa, og at dialog og samarbeid mellom tiltakene er avgjørende for å utfylle hverandre og møte behov best mulig.

Oppsøkende arbeid på **nett** har stor prioritet og har i 2023 blitt gjennomført ukentlig av et team med thailandsk, russisk, portugisisk og spansk språkkompetanse. Salg og bytte av seksuelle tjenester på nett foregår på en rekke ulike plattformer, som rene eskortesider, nettsamfunn og dating-apper. Nadheim jobber primært opp mot Realescort, som er den størst eskortesiden. Det er hovedsakelig kvinner, transkvinner og massasjeklinikker som annonserer. Tiltaket holder oversikt over annonser og kontakter de som annonserer enten ved å ringe eller å sende meldinger om tilbudet. De presenterer seg selv og tilbudet, og legger vekt på at tilbudet er gratis og anonymt. Nadheim har hatt 289 kontakter i 2023 (henvendelser med respons) og har tillegg sendt ut 552 meldinger med informasjon. Noen kommer til Nadheim for å hente det de trenger umiddelbart etter telefonsamtalen, andre lang tid etter. Tiltaket ser også en økning i personer som tar kontakt direkte etter å ha blitt anbefalt tilbudet av andre i miljøene. De som kommer innom for første gang kan være usikre, og tiltaket jobber med å bygge tillit og samtidig få et inntrykk av behov. Temaer som kommer opp i disse møtene kan handle om voldsutsatthet, fysisk, psykisk eller seksuell helse, lover og regelverk rundt salg av seksuelle tjenester, politi og utlendingskontroller, reiseplaner, situasjoner i hjemland og utfordringer knyttet til salg av seksuelle tjenester. De gir informasjon om andre relevante tilbud. Dersom noen ikke ønsker å besøke Nadheim, kan tiltaket møte dem ute, på kafé eller i leilighet. Organisering og mulig menneskehandel er sjelden et tema i førstegangssamtaler, det kommer ofte frem etter at tillit er etablert.

Nadheims inntrykk er at det er stor grad av **organisering** i en del østeuropeiske og latinamerikanske miljøer, spesielt blant rumenske, ukrainske og colombianske personer. Mange ukrainske kvinner jobber organisert gjennom det de kaller byråer eller "agencies", og de referer til en "manager" og til "sekretærer". Nadheims kunnskap om dette er i hovedsak basert på samtaler med kvinner som tidligere har vært tilknyttet slike byråer. Svært få forteller om situasjoner som klart faller innenfor det som juridisk defineres som menneskehandel, men Nadheim antar at en del av organiseringen handler om hallikvirksomhet og utnyttelse. I 2023 har de også sett en markant økning i unge kvinner som kommer direkte til Norge fra Colombia.

Tiltaket bistår i kontakt med ROSA, politi og bistandsadvokater når personer ønsker råd eller å anmelde. I 2023 har Nadheim fulgt opp **5 antatte ofre for menneskehandel**, 3 var nye i tiltaket i 2023. 4 var kvinner og 1 mann. 4 var antatt utnyttet til prostitusjon og 1 til tvangsarbeid. 3 var fra latinamerikanske land, 1 fra et østeuropeisk land og 1 fra et asiatisk land. 3 ble innvilget oppholdstillatelse i refleksjonssporet og fulgt opp videre gjennom ROSA.

Oppsøkende arbeid på **massasjeinstitutter** og arbeid rettet mot thailandske miljøer tilknyttet instituttene har representert en stor del av Nadheims arbeid i 2023. Tiltaket har et team med thaispråklige sosialkonsulenter som har besøkt 106 institutter og kommet i kontakt med 143 personer i 2023. 78 av disse mottok individuell oppfølging under besøkene, knyttet til et bredt spekter av behov og problemstillinger, som voldserfaringer og anmeldelse av vold, spørsmål om økonomi, foretaksvirksomhet, skatt, familieforhold, helse mv. Nadheim erfarer at flere i denne gruppen har behov knyttet til bakgrunn, språk og samfunnsforståelse som kan skape sårbarhet for utnyttelse, og tiltaket tilbyr ukentlig språktrening i gruppe med tilhørende undervisning om temaer som oppleves relevante. Thaispråklige kvinner utgjør en tredjedel av de som mottar individuell sosialfaglig oppfølging fra tiltaket.

Nadheim ser at thailandske kvinner tilknyttet massasjemiljøene på institutter er utsatt for mye rasisme og diskriminering i samfunnet. Gjennom et samarbeidsprosjekt med Unikum, en **arbeidsinkluderingsbedrift**, har Nadheim Oslo i 2023 hatt et stort fokus på å bistå personer i målgruppen med å få og stå i ordinært arbeid. Prosjektteamet er tverrfaglig, satt sammen av sosialkonsulenter fra Nadheim og jobbveiledere fra Unikum og er faglig forankret i Supported Employment (SE) som metode. Tiltaket ser en positiv effekt av denne måten å kombinere fagkompetanse på og håper å videreføre prosjektet.

Samarbeid er viktig for å sikre god måloppnåelse og fagutvikling, og tiltaket viser til den gode kontakten med Nadheim-tiltakene i Bergen, Trondheim og Stavanger. De har en sterk felles faglig plattform gjennom faste ledermøter og regelmessige fagmøter for ansatte. De samarbeider både om å utvikle gode tilbud til målgruppene og om påvirkningsarbeid som vil komme målgruppene til gode. Tiltakene henviser personer de treffer til hverandre og bistår hverandre med metodeutvikling og veiledning. Videre viser Nadheim til et godt samarbeid med ROSA for økt kunnskap om menneskehandelsfeltet, identifisering og muligheter for bistand. Tiltaket har videre et godt samarbeid med blant annet Pro Sentret, Pion, Maritastiftelsen og Sex og Samfunn. De har deltatt på seminarer i regi av ROSA, RVTS, Pro Sentret, NAV v/HTSO og andre, der menneskehandel og utnyttelse har vært et tema. De deltar på fagkonferanser og uttaler seg i relevante høringer.

Nadheim Bergen

Nadheim Bergen er et **tiltak** til ofre for menneskehandel og personer med erfaring med salg av seksuelle tjenester. Nadheim følger opp ofre for menneskehandel, uavhengig av utnyttelsesform og kjønn, og følger mulige ofre gjennom hele prosessen fra identifisering til bosetting/retur eller annet. Nadheim er et lavterskeltilbud til personer som har erfaring med salg av seksuelle tjenester. De tilbyr drop-in og langvarig oppfølging, diverse utstyr, veiledning, norsktrening og arbeidsrettet aktivitet til målgruppen. Tiltaket driver oppsøkende virksomhet overfor personer som selger seksuelle tjenester via annonser på diverse internettsider, oppsøkende arbeid på gaten og overfor massasjeklinikker som har annonse på kjente nettsider for eskorte og salg av seksuelle tjenester. Nadheim er det eneste tilbudet i Bergen som jobber utelukkende mot målgruppen som har erfaring med salg av seksuelle tjenester og menneskehandel.

Nadheim Bergen er et åpent **lavterskeltilbud** hver dag fra 9–15 for drop-in og etter avtale. Dette sikrer høy grad av tilgjengelighet for en mobil gruppe. I løpet av 2023 har de hatt 476 besøk på kontoret. De fleste som kommer til dem er kvinner, noen er transpersoner og menn. Land som skiller seg ut er Colombia, Brasil, Romania, Thailand og Ukraina. Mange kommer for å hente utstyr som kondomer og få informasjon om rettigheter, bistand, samtaler og ulik oppfølging. Nadheim gir informasjon og **bistår** opp mot rettigheter ved anmeldelser, møte med politi, helse, støttesamtaler og sosialfaglig oppfølging. Eksempler på oppfølging og bistand i 2023 er kontakt med ulike helsetjenester, bistand opp mot svangerskapsavbrudd, kvinnehelse, psykisk helse, oppfølging HIV/hivforebyggende behandling, rusbehandling, oppholdssak (UDI, UNE, SUA), advokatmøter, følge til rettsak (halliksak), arbeidsrettet oppfølging, følge til ulike etater som politi, NAV, Skatteetaten, banker mv.

Tiltaket har mål om å være på arenaer der det foregår salg av seksuelle tjenester for å gjøre tilbudet kjent, og for å få større fenomenforståelse og bidra til å avdekke menneskehandel og annen urett. Nadheim jobber **oppsøkende på internett** der det annonseres for salg av seksuelle tjenester. I 2023 har de kontaktet 690 annonser. I løpet av året har de observert at de fleste som annonserer på nett er fra Latin-Amerika og Øst-Europa. Land som skiller seg ut er Colombia, Brasil, Romania, Russland, Tsjekkia og Polen. I løpet av 2023 har det vært en økning av personer fra Latin-Amerika som annonserer for salg av seksuelle tjenester. Tiltaket erfarer at personene de kommer i kontakt med i økende grad er tilknyttet byrå eller "agencies". Dette gjelder spesielt personer med opprinnelse i Øst-Europa, Russland, Ukraina, men også Spania og Latin-Amerika. Tiltaket antar det er mange nyanser her, og at byråene omfatter alt fra utnyttelse og menneskehandel, organisert hallikvirksomhet, til et praktisk system som kvinnene selv opplever som trygt. Nadheim treffer kvinnene når de kommer inn for utstyr og annen oppfølging og får også bekreftelse fra dem at byråene opererer ulikt. Nadheim informerer om muligheten for bistand og beskyttelse, men få forteller om utnyttelse.

Nadheim jobber **oppsøkende på gaten** fredager fra klokken 21–01. I det oppsøkende arbeidet treffer de hovedsakelig kvinner fra Romania. Her møter tiltaket personer som ofte befinner seg langt fra det ordinære hjelpeapparatet. De har gått 34 økter og hatt 293 treff i 2023. De traff mellom 2–15 kvinner, i gjennomsnitt 9 personer, per økt. Den oppsøkende virksomheten gir kunnskap om omfang og hvilke utfordringer og behov målgruppen har. Tiltaket observerer menn som antas å ha en påpasser-rolle ovenfor kvinnene ute. De så i liten grad dette apparatet tidlig i 2023, men i andre halvdel av året registrerte de en større gruppe menn i nærheten av kvinnene. I 2023 ser Nadheim fortsatt at mange av kvinnene som jobber på gaten også annonserer på sexsalgssider på internett.

I 2023 har Nadheim oppsøkt 22 unike **massasjeklinikker** 48 ganger, hvor de har oppnådd kontakt ved 41 av besøkene. Generelt er det samtaler og oppfølging for helsehjelp, utfordringer med kunder, arbeidsrettigheter og økonomiske spørsmål. Nadheim erfarer at det er relativt stor utskifting av ansatte på klinikkene, og mange besøk er derfor preget av å presentere tiltaket og bygge relasjon. Nadheim tilbyr også målgruppen undervisning i norsk og samfunnskunnskap. Det ble gjennomført 26 undervisningsøkter over to semestre i 2023, i gjennomsnitt har det vært seks deltakere per økt. Etter at tiltaket startet med undervisningen, har de opplevd økt respons

og kvalitet også i det oppsøkende arbeidet på massasjeklinikkene. Første halvdel av 2023 var preget av samtale rundt og oppdatering om Kirkens Bymisjons klage til Pressens Faglige Utvalg angående NRK sin produksjon av Brennpunkt-dokumentaren om miljøet ("Massasjesalongene", se her). Etter at dokumentaren ble publisert, ble flere av klinikkene stengt og tiltaket har i 2023 brukt tid på å bygge relasjon med nye klinikkeiere. De opplever at miljøet fikk det vanskeligere som følge av dokumentaren.

I 2023 opplevde tiltaket en økt etterspørsel etter bistand opp mot **arbeidssøking**. Dette har de brukt mye ressurser på og har bistått 8 personer inn i arbeid. Tiltaket bistår ved å finne aktuelle stillinger, med å utarbeide søknader, CV og se gjennom kontrakter, med d-nummer og registrering som arbeidssøker, bankkonto mv. Som følge av økt etterspørsel etter bistand til arbeidssøking, har de etablert et tilbud om norsktrening til andrespråklige gjester, som per i dag er spansk-, portugisisk- og polsktalende. Tilbudet er etablert for å styrke den enkelte opp mot arbeid de har fått eller ønsker seg, øke sannsynligheten for faste eller utvidete stillinger og tilby fellesskap med andre i samme situasjon.

Nadheim Bergen har fulgt opp **7 antatte ofre for menneskehandel** i 2023, alle var under oppfølging fra tidligere år. 6 var kvinner og 1 mann. 5 var antatt utnyttet til seksuelle tjenester og 2 til tvangsarbeid. 5 var fra østeuropeiske land, 1 fra et asiatisk land og 1 fra et afrikansk land.

Nadheim har gitt bistand i form av språktrening, oppfølging av fysisk og psykisk helse hos spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten, jevnlig støttesamtaler, aktivitet, veiledning i spørsmål om utdanning og arbeid, følge og koordinering med andre tjenester som politi, advokat, UDI, NAV, oppfølging med bolig og følge til rettsak. Flere av de tiltaket følger opp i denne gruppen har svært sammensatte og komplekse traumer knyttet til tidligere erfaringer og situasjoner de har stått i. Noen av de tiltaket følger opp har utfordringer med rus eller har tidligere ruserfaring. Seks av syv har etablert seg i regionen, mens en har returnert til hjemlandet.

Personer de følger opp har generelt komplekse saker og livssituasjoner og har derfor omfattende hjelpebehov. Flere i gruppen er isolerte, er utsatte for vold i nære relasjoner, stalkere og annet. Alle

har helseutfordringer, både fysiske og psykiske. Mange har små eller ingen nettverk rundt seg, og tiltaket erfarer at det er viktig at hjelpetiltak som Nadheim bistår selv etter mange år i Norge.

Nadheim Bergen **samarbeider** tett med andre aktører, slik at de sikrer god kunnskap om hverandres tilbud og god flyt mellom tjenestene for gjestene. Nadheim i Trondheim, Stavanger, Oslo og Bergen jobber tett sammen på flere nivå, som fagutvikling, utvikling av tjenester og for å sikre god flyt for en målgruppe som i stor grad er mobile og reiser mellom storbyene. Tiltaket deltar i og er ansvarlig for ulike nasjonale og lokale samarbeid, deltar på konferanser på feltet og sikrer faglig utvikling og jevnlig kompetanseheving i eget team. I 2023 har de hatt høy aktivitet med mange samarbeids- og informasjonsutvekslingsmøter med ulike instanser innenfor de offentlige og frivillige tjenestene. Tiltaket påpeker at det er viktig at tjenestene har god kunnskap om hverandre, og i 2023 har de blant annet hatt informasjonsoppdrag hos Utekontakten, hatt besøk og samarbeidsmøter med ulike menneskehandelsgrupper i politiet i Norge og bulgarsk politi, a-krimssenteret, Skeiv Verden, FRI Hordaland, Jobbsjansen (NAV), NAV sosialtjeneste EØS, studenter fra NLA Høgskolen med flere.

Nadheim påpeker at **samarbeid og koordinering** er avgjørende for å få gode resultater. De vektlegger derfor et tett samarbeid med andre aktører på feltet, som bistandsadvokater, politiets EXIT-gruppe, ROSA, andre tjenester i Bergen kommune, Helsesenteret for papirløse migranter, Avdeling for rusmedisin, NAV med flere. Nadheim deltar på årlige seminar på menneskehandelsfeltet, og rapporterer årlig til Koordineringsenheten mot menneskehandel. Det er etablert gode tjenesteveier i oppfølgingen av ofre for menneskehandel i Bergen. Nadheim har god oversikt over aktører på feltet, og bidrar til at ulike instanser blir koblet på til riktig tid i de enkelte sakene. Bergen Kommune definerer Nadheim som en samarbeidsaktør og viktig tiltak på feltet, noe kommunens handlingsplan viser. Tiltaket viser til at de i 2023 har tatt initiativ til sterkere lokalt samarbeid med hovedaktørene på menneskehandelsfeltet og til en felles opplevelse på feltet at det er et potensial for å avdekke flere menneskehandelssaker.

Nadheim Stavanger

Nadheim Stavanger er et **tiltak** for personer som selger eller har solgt seksuelle tjenester og ofre for menneskehandel som er utnyttet til prostitusjon. Tiltaket jobber oppsøkende på internett, på gata og på massasjeklinikker. Det tilbys individuell oppfølging, samtaler, praktisk hjelp, helsehjelp, ulike kurs og tilrettelegging for arbeidspraksis på det ordinære arbeidsmarkedet. Nadheim Stavanger har faste samarbeidsrelasjoner med Krisesenteret i Stavanger, transkulturelt senter, politiet, bistandsadvokater, IOM, ROSA, Prosentret, PION og Nadheim-tiltakene i Bergen, Trondheim og Oslo. Lokalt har Nadheim Stavanger vært med på å arrangere flere møter i Stavanger kommune sin ressursgruppe mot menneskehandel (kommunale aktører, arbeidstilsynet, politiet og Nadheim Stavanger).

I 2023 ga Nadheim Stavanger oppfølging til **10 antatte ofre for menneskehandel** med totalt 18 barn. Alle var under oppfølging fra tidligere år. 9 var kvinner og 1 transperson. Alle var utnyttet til prostitusjon. 8 av dem var fra afrikanske land, 1 fra et østeuropeisk land og 1 fra et søramerikansk land. 1 person som ble identifisert i 2022 hadde oppholdstillatelse i refleksjonssporet, og Nadheim har bistått med tett oppfølging siden personen har valgt å bo

utenfor krisesenteret og dermed hatt behov for bistand i dialog med offentlige instanser som NAV, skatt og bank. Nadheim Stavanger har også fungert som tiltroperson i kontakt med politi og advokat. Personen har videre fått nødvendig helsebistand gjennom tiltakets helsetilbud og spesialisthelsetjenesten. Personen er også registret som deltaker hos ROSA og fått økonomisk støtte derfra til aktivitetstilbud og norskkurs. 8 av personene ble identifisert som antatte ofre for menneskehandel i perioden 2009–2018. Disse var i kontakt med Nadheim Stavanger 246 ganger i løpet av 2023. De har fått bistand blant annet i kontakt med NAV, Stavanger kommune, advokat og spesialisthelsetjenesten. 1 person ble identifisert i 2021 og har siden flyttet til Oslo. Nadheim Stavanger har fortsatt med noe oppfølging og kontakt i samarbeid med advokat, NAV Grünerløkka (HTSO) og Nadheim Oslo, men oppfølgingen har hovedsakelig blitt gjennomført av instansene som er lokalisert i Oslo.

Nadheim Stavanger har også hatt kontakt med flere personer som har rapportert at de har opplevd **utnyttelse i arbeidslivet**, og tiltaket har bistått disse med å varsle til relevante instanser. Dette er med på å forebygge menneskehandel og også utruste personene til å vite om og hevde sine rettigheter i arbeidslivet.

Nadheim Stavanger har i 2023 hatt kontakt med 18 personer som jobber i **gateprostitusjon**, der majoriteten er fra Nigeria og kjenner tiltaket godt fra tidligere. Det ble kun gjennomført tre **oppsøkende** økter på gata fordi det var vanskelig å kombinere nødvendig arbeid på dagtid med oppsøkende arbeid kveld/natt/helg da målgruppen treffes på gaten. Til tross for få økter, har tiltaket hatt god kontakt og dialog med de som jobber i gateprostitusjon, og har bistått disse gjennom oppfølging på dagtid 297 ganger med helsefaglig og sosialfaglig oppfølging. For mennesker i gateprostitusjon er det en bekymring for at de setter seg i enda mer sårbare situasjoner på grunn av få kunder og større økonomiske utfordringer som konsekvens av økonomiske nedgangstider og verdenssituasjonen. Indikasjoner på mulig menneskehandel blant denne gruppen er den samme som tidligere år.

Oppsøkende virksomhet på thai **massasjeklinikker** ble gjennomført gjennom hele året, og det ble gjort totalt 66 besøk på 28 forskjellige institutt. På tiltakets dagtilbud er det stor pågang, og det gis oppfølging av thailandske personer med behov for juridisk, medisinsk og sosialfaglig støtte. De har også hatt tilbud om individuell språktrening til gruppen, og tre personer har nyttiggjort seg av dette. Dette er en sårbar gruppe, både i forhold til salg av seksuelle tjenester, men også da de er del av et svært utsatt miljø og i større risiko for utnyttelse både økonomisk, i arbeidsforhold og ellers. Dårlige språkkunnskaper og mangel på kunnskap og korrekt informasjon om det norske samfunnet, lover og rettigheter, og til tider dårlig digital kunnskap, bidrar til økt sårbarhet og risiko for gruppen. Tiltaket opplever at flere trenger stor grad av støtte til å ordne opp i ulike former for gjeldsproblematikk, og at uheldige forbindelser ofte har satt dem i en situasjon det kan ta tid å komme seg ut av igjen. Det å få å hjelp av en nøytral part i stedet for gode hjelpere som kan holde dem fast i den dårlige spiralen, og med fare for utnyttelse på flere arenaer, er av stor betydning.

Oppsøkende arbeid på **nett** har blitt gjennomført ukentlig. Dette er en arena hvor Nadheim Stavanger får gitt informasjon til mange i målgruppen om sitt tilbud. Kontakten er ofte det

første kontaktpunktet og bidrar til at målgruppen oppsøker tilbudet. I møte med den enkelte har Nadheim mulighet til å bidra til skadereduksjon i forhold til situasjonen personen er i, og også trygge dem i kontakt med politi og det offentlige, dersom de har opplevd eller opplever situasjoner som trenger bistand fra disse. I 2023 fikk tiltaket kontakt med 194 personer på telefon og sendte ut 1 050 meldinger til nye annonser. Det oppleves at informasjonen når fram, og at målgruppen oppsøker dagtilbudet for å få både utstyr og oppfølging i forhold til helse og andre problemstillinger.

Nadheim Stavanger sitt **dagtilbud med individuell oppfølging** har bistått enkeltpersoner både gjennom fysiske møter og per telefon. I 2023 hadde de totalt 1 547 henvendelser fra 264 ulike personer. En av utfordringene Nadheim møter er at målgruppen ofte er redd for 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 både kan yte bistand og 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 både for den enkelte og for de som skal bistå mennesker i sårbare situasjoner.

Når det gjelder **utviklingstrekk** i 2023, opplever Nadheim Stavanger større økonomiske utfordringer og forsørgeransvar i hjemlandet. Flere opplyser også at de ikke tidligere har solgt seksuelle tjenester, og noen har lite eller ingen engelskkunnskaper. Det er også en større andel som kommer fra latinamerikanske land, og flere enn før kommer direkte derfra uten oppholdsrettigheter i Europa. Disse faktorene øker risikoen for utnyttelse og menneskehandel.

Satsninger videre for Nadheim Stavanger er å fortsette med oppsøkende arbeid på de arenaene de allerede jobber på. De vil fortsatt fokusere på å styrke målgruppen på områder som skaper ekstra sårbarhet for utnyttelse, gjennom språktrening, tilrettelegging for alternativt arbeid og økonomisk rådgivning. Tiltaket vil også se på muligheter for kartlegging av situasjonen til mennesker som befinner seg i nærliggende byer, for å sikre at tiltaket kan være en ressurs og ha et tilbud for de som befinner seg i Rogaland fylke.

Nadheim Trondheim, Kirkens Bymisjon i Trondheim

Nadheim Trondheim er et **tilbud** til mennesker som har erfaring fra salg/bytte av seksuelle tjenester eller er utsatt for menneskehandel. Tiltaket ble opprettet i 2019 og drives av Kirkens Bymisjon i Region Midt. Det tilbys individuell oppfølging, praktisk bistand, juridisk bistand, helsehjelp og norskundervisning. Det jobbes oppsøkende på internett, massasjainstitutt og sporadisk på gata.

Nadheim Trondheim har gjennom 2023 gitt **individuell oppfølging og bistand** til 172 unike personer, derav 152 kvinner, 11 transkvinner og 9 menn. De har totalt hatt 324 henvendelser, hvorav 151 har vært fysiske besøk på huset og 173 telefonhenvendelser. Den største gruppen tiltaket møter er fra Latin- og Sør Amerika (blant annet Colombia og Brasil), Russland, Ukraina og Spania, men de har også brukere fra Romania, Thailand, Polen og Norge.

Mange benytter tilbudet for henting av gratis preventivt utstyr, her gis også veiledning i riktig bruk av kondom og glidemiddel, samt informasjon om andre prevensjonsmidler. Totalt er det delt ut 26 654 kondomer i 2023. Noen ønsker bare å hente brukerutstyr, mens andre benytter anledningen til å stille spørsmål eller ta en prat om egne opplevelser.

Helsetilbudet ved tiltaket tilbyr helsefaglig veiledning og tilbud om testing, samt ukentlig konsultasjon med lege to timer i uken. Gjennom 2023 har det vært tilbudt 28 legevisitter med 24 pasientkonsultasjoner. Lege har da kunnet tilby utvidet testing for seksuelt overførbare infeksjoner, celleprøver, veiledning på prevensjon og fornying av resepter på medisiner de bruker fast, eller har hatt behov for. Testing for seksuelt overførbare infeksjoner tilbys hele uken, og alle ansatte har fått opplæring på dette. Tilbudet er viktig for den enkeltes helse, men også for å bygge tillit og relasjon. I samarbeid med Kirkens Bymisjons tiltak Legal Aid tilbys gratis juridisk hjelp til målgruppen, samt at de har to advokater som bistår i de sakene der målgruppen har rett på fri rettsråd.

Hovedvekten av det **oppsøkende** arbeidet skjer via **internett**. Totalt har det vært tatt kontakt med 609 ulike telefonnumre knyttet til annonser på eskortesider og sendt ut SMS og/eller ringt 1 056 ganger. Gjennomsnittlig er det ca. 50 annonser i Trøndelag, høyeste registrerte antall er 77. I det oppsøkende arbeidet er det to ansatte som i tillegg til sin fagkompetanse også innehar språkkompetanse innen spansk, ukrainsk og russisk. Det har vært en klar fordel i det oppsøkende arbeidet. I 2023 har det vært langt mindre aktivitet på tiltakets norskundervisningskurs til de som annonserer på internett. Noen har satt opp avtaler med tiltaket, men av ulike grunner ikke dukket opp. Dette vil fortsatt være en del av tilbudspakken.

Nadheim Trondheim arbeider også oppsøkende på **massasjeinstitutt**. Her har målgruppen fått tilbud om norskkurs og informasjon om rettigheter. Tiltaket har hatt fem oppsøkende dager (3 på våren og 2 på høsten), der de har vært på besøk på ulike institutt for å tilby kurs og for å bygge tillit. På disse oppsøkende vaktene har de vært innom 8 ulike institutt og møtt 10 unike personer. De har tilbudt 2 kursrekker gjennom året. Vårkurset besto av 4 møter med 5 deltakere og høstkurset besto av 6 møter med 4 deltakere. Det oppsøkende arbeidet rettet mot det thailandske miljøet oppleves som svært sammensatt. Det er svært viktig å komme i kontakt med nøkkelpersoner for å få innpass, og på grunn av skifte i ansattgruppen har de måtte lagt inn et ekstra arbeid for å bygge tillit på nytt. Mange av de ansatte står i sårbare livssituasjoner både med tanke på arbeids- og familiesituasjon. På kursene kommer det også frem at gruppen kan stå i en svært sårbar situasjon med tanke på press om seksuelle tjenester eller ugunstige arbeidsforhold.

Nadheim Trondheim har ikke gitt oppfølging til noen som har blitt identifisert som antatte ofre for menneskehandel i 2023. Dette har vært et fokusområde, og det har vært jevnlig kontaktpunkter med relevante samarbeidspartnere som Menneskehandelsgruppa ved 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, samt Pro-senteret.

Bymisjonssenteret, avdeling fattige tilreisende, Oslo

Kirkens Bymisjons Avdeling fattige tilreisende på Bymisjonssenteret Tøyenkirken har i mange år hatt tett kontakt med EU/EØS-migranter i særlige utsatte situasjoner. Gjestene er i hovedsak europeere som kommer til Norge for kortere eller lengre perioder, primært for å søke inntekt. Målet med arbeidet er å bistå enkeltmennesker og å avdekke, motvirke og forebygge diskriminering, menneskehandel og grov arbeidsutnyttelse. Avdelingen er tverrfaglig og flerspråklig, med sosialarbeidere, miljøarbeidere, jurist og psykiatrisk sykepleier. Avdelingen driver lavterskeltiltak som akuttovernatting, ulike mattilbud gjennom hele uken, vaskeri, dusj, tilbud om oppbevaring, i tillegg til informasjonsarbeid, råd og veiledning og individuell oppfølging. Sosialarbeidere driver også oppsøkende arbeid i Oslo sentrum. Et flertall av gjestene er fra Romania og Polen, og mange har rom-bakgrunn. Gjestegruppa har imidlertid stor internasjonal bredde, og gjestene som var i kontakt med råd- og veiledningstjenesten i 2023 kom fra til sammen over 20 ulike land. Noen henvises videre til jurist for oppfølging og rådgivning, og de tar kontakt med politiet i saker hvor de mistenker at det har foregått noe kriminelt.

Mange av gjestene reiser fra arbeidsløshet og dårlige levekår. De har ofte sammensatte problemer knyttet til blant annet lite eller ingen inntekt, hjemløshet, dårlig helse og ulike former for diskriminering. Mange lever et liv preget av **ustabilitet og begrensede rettigheter**. Flertallet har opplevd ulike former for press og utnyttning en eller flere ganger i livet. Tiltaket møter mange 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 ofte et sterkt press for å godta dårlige vilkår. Det kan være tvangsarbeid, ulovlig midlertidig ansettelse, ureglementert overtidarbeid, ingen hviletid, manglende lønn-, overtid- og feriepengeutbetaling, ulovlig terminering av arbeidsforholdet mv.

Mange av dem som blir utnyttet av arbeidsgivere kvier seg for å anmelde eller ta saken til tilsynsetater. De er ofte **redde** for å miste jobben, gjerne fordi de har gjeld eller forsørgeransvar for familiemedlemmer i hjemlandet. Mange av dem tiltaket møter blir også truet med å bli sendt tilbake til hjemlandet og tør derfor ikke å stå frem. Frykt for hva som er alternativet, kombinert med liten tro på at en anmeldelse fører frem, innebærer at en del godtar dårlige forhold og utnyttning på arbeidsplassen. Bakmennene som rekrutterer arbeidstakere er også i stor grad fra deres eget hjemland, og tiltaket ser at det ofte kan være frykt for represalier i hjemlandet dersom arbeidstakeren går imot arbeidsgiver.

I praksis erfarer tiltaket at saker som de helt klart vurderer som alvorlige, enten ikke prioriteres for etterforskning, eller utløser rettigheter for ofrene. **Terskelen** for å anses som et mulig offer for menneskehandel, med de rettighetene det utløser, er høy. I mange tilfeller er det snakk om utnyttende mekanismer og strukturer som innebærer et sterkt press på arbeidstakeren til å godta dårlige vilkår og utnyttning. Selv om det er elementer av fysisk eller psykisk tvang, er graden av tvang ofte ikke beviselig høy nok til å kunne omfattes av menneskehandelsbestemmelsen. Utsatte arbeidstakere som ikke regnes som ofre for menneskehandel, havner i **gråsonen**. Utnyttning av sårbare arbeidstakere virker å foregå i stort omfang, og tiltaket har inntrykk av at omtrent alle arbeidsinnvandrere de møter har hatt en eller flere erfaringer med en arbeidsgiver som bryter loven. De erfarer at regelverket som skal

beskytte mot arbeidslivskriminalitet ikke blir håndhevet tilstrekkelig effektivt, og at bistanden til dem som utsettes for slik utnyttning er svært begrenset eller fraværende.

Avdelingen har i dag et lavterskeltilbud hvor den **tillitsskapende funksjonen** har stor betydning. De erfarer å nå ut til dem som har størst behov, og hvor avstanden til hjelpeapparatet er størst. Dette gir en verdifull inngang til problemstillinger og grupper som øvrig hjelpeapparat ikke når eller får kjennskap til. For å kunne avdekke mulige saker om grov utnyttning eller menneskehandel i arbeidslivet, er det avgjørende med gode relasjoner. De fleste som tiltaket møter er ufaglærte, og mange snakker lite til ingen norsk eller engelsk og har lite kunnskap om det norske systemet og om sine rettigheter. Sakene de ser er ofte kompliserte og behovene for personene sammensatte. Mange har også lite kunnskap om hva de kan gjøre for å unngå utnyttning og hvilke aktører de kan kontakte for å få bistand. Tiltakets erfaring er at utnyttningen er omfattende og ofte grov, og at det er snakk om alvorlige saker. Arbeidstakere de har kommet i kontakt med befinner seg som regel nederst på arbeidslivsstigen, og vil ofte ha behov for hjelp med mat, klær og husly i tillegg til juridisk bistand.

I 2023 hadde tiltakets **råd- og veiledningstjeneste** 1 687 registrerte henvendelser. Tilbudet overfor utsatte arbeidsinnvandrere har begrenset kapasitet, noe som også er kjent i målgruppa. Volumet av slike saker er ikke veldig stort, ca. 5–10 saker i måneden. Lønnstyveri er sakstypen de oftest hører om, og i samtlige saker om arbeidsutnyttning er det et element av lønnstyveri. I en del tilfeller er det kombinert med andre lovbrudd og former for utnyttning, som trusler, utpressing, vold, mangelfulle eller ingen kontrakter, arbeidsulykker som ingen melder, svært dårlige bo- og arbeidsforhold, lange arbeidsdager, ulovlig terminering av arbeidsforholdet mv.

Tiltaket har inntrykk av at **lønnstyveri** er svært utbredt i dette segmentet av arbeidstakere, og at det er store mørketall. Konsekvensene av lønnstyveri blir særlig dramatiske fordi mange av dem som rammes har begrensede velferdsrettigheter i Norge, og/eller vanskeligheter med å få tilgang til rettighetene de har. De står i praksis uten et sosialt sikkerhetsnett og vil derfor ofte havne i en særdeles prekær situasjon om de ikke mottar lønnen de skal ha. For eksempel vil konsekvensen for mange være bostedsløshet eller uplanlagt retur til hjemland. Lønnstyveri kan også føre til at arbeidstakers rettigheter blir begrenset eller bortfaller. Dette gjelder spesielt for ytelser eller goder som tar utgangspunkt i arbeidstakers lønn som beregningsgrunnlag, som sykepengen eller dagpenger. Tiltaket frykter at mange ofre for lønnstyveri ikke anmelder saker eller forfølger et krav fordi de vet at det er vanskelig å nå fram i slike saker.

Juristen som jobber med enkeltsaker om utnyttelse i arbeidslivet har fulgt opp nærmere 90 konkrete saker, hvorav 12 saker har resultert i at advokat involveres og saken forfølges sivilrettslig. Ca. 15 prosent av sakene juristen involveres i omhandler grov arbeidsutnyttelse. I 7 av de 12 sakene nevnt ovenfor er arbeidsgiver politianmeldt for utnyttelse av sårbare arbeidere og lønnstyveri. Ingen av disse sakene var omfattet av straffelovens bestemmelser om menneskehandel grunnet den høye terskelen for dette. I forlengelsen av arbeidet mot arbeidsutnyttelse ser tiltaket at det også er mange saker hvor målgruppen har behov for bistand på andre rettsområder, herunder klager på NAV-vedtak og UDI-vedtak, tvister med utleiere, anmeldelser og klager på henleggelse av anmeldelser til politiet, varsler til



©KOM.pod@politiet.no

Arbeidstilsynet og Mattilsynet, skriv til Namsfogden, Statsforvalteren, Sivilombudsmannen, Skatteetaten, Folkeregisteret, bobestyrer i konkurssaker, konkursbegjæringer til tingretten og å fremsette krav til NAV Lønnsgaranti.

Samarbeid med andre virksomheter, som Rettshjelpssentralen, Gatejuristen, Caritas, Frelsesarmeen og organisasjoner som LO og Fair Play Bygg Oslo og Omegn, har også økt og blitt tettere i 2023. Samarbeidet består i at man diskuterer og eventuelt henviser saker til andre i fagmiljøet, og at man informerer Fair Play Bygg Oslo og Omegn om adresser det mulig foregår ulovlig arbeid på. Det har blitt sendt et titalls tips til Fair Play Bygg Oslo og Omegn. Dette blir da meldt videre til A-krimssenteret, som vurderer om de skal utføre tilsyn på den aktuelle byggeplassen/private adressen.

Avdelingen har hatt et eget **botilbud**, V4, for mennesker med lite rettigheter og som blir vurdert å være i de mest prekære situasjoner. Her kan man oppholde seg i en leilighet for en kortere periode, i kombinasjon med tverrfaglig oppfølging. Mange saker handler om helseutfordringer. I 2021 ble tilbudet utvidet (med tilskuddsmidler fra JD), for mer målrettet også å kunne bistå mennesker utsatt for grov arbeidslivskriminalitet, eller som har behov for tak over hodet i en avklaringsfase. Tiltaket har gitt tilbud om tett sosialfaglig oppfølging av kompetente ansatte (sosialarbeidere, psykiatrisk sykepleier og jurist) i et trygt og stabilt bomiljø. Lengden på oppholdet varierer og er avhengig av både oppholdsgrunnlag og sakskompleksitet. Prosjektet har rommet 57 personer (42 menn og 15 kvinner) i 2023. 45 personer kom fra EU-land (79 prosent) og 12 fra land utenfor Europa (21 prosent). Det har vært 2 872 overnattinger fordelt på 106 opphold med gjennomsnitt på 27 netter. Av disse ble **9 personer identifisert som antatte ofre for menneskehandel**, en økning fra 5 personer i 2022.¹ Alle var menn og antatt utnyttet til tvangsarbeid. 8 var fra østeuropeiske land og 1 fra Sør-Europa. Alle fikk tilbud om overnatting

¹ Ved en inkurie ble dette tallet for 2022 ikke tatt inn i teksten under punktet om Bymisjonssenteret i KOM rapporten for 2022, men antallet var del av totalsummen for personer i bo- og oppfølgingstiltakene. Her er nærmere detaljer: I 2022 ble 5 personer identifisert av tiltaket som antatte ofre for menneskehandel, alle identifisert i 2022. De var alle menn og antatt utnyttet til tvangsarbeid. Samtlige fra østeuropeiske land. De fikk tilbud om overnatting og bistand til anmeldelse og til å fremme sivile lønns- og erstatningskrav via advokat.

og bistand til anmeldelse og til fremme sivile lønns- og erstatningskrav via advokat. V4 melder om et **behov** for et mer helhetlig arbeid rundt helsehjelp til antatte ofre for menneskehandel og arbeidsutnyttelse. Det er et tydelig behov for en mer effektiv håndtering av denne sårbare gruppens behov. Grunnet manglende tilskuddsmidler, har driften av V4 måtte avvikles fra og med 1. januar 2024.

Tiltaket ser at en del av de mest utsatte individene ikke benytter seg av lavterskeltilbudene i byen, ofte på grunn av press utenfra og/eller svekket fysisk eller kognitiv funksjon.

Oppsøkende virksomhet er derfor en viktig arena for identifisering av mulige ofre for menneskehandel. Ansatte ved tiltaket går oppsøkende tre timer i uka på dagtid. I noen tilfeller har nedsatt kognitiv funksjonsevne stått i veien for at personen selv definerer situasjonen som en tvangssituasjon og/eller skjønner hva slags bistand som blir tilbudt. Disse sakene har vært ekstra utfordrende fordi heller ikke det offentlige hjelpeapparatet har klart å ivareta disse personenes rettsvern gjennom for eksempel å utrede kognitiv funksjon, opprette verge og fatte nødvendige tvangstiltak. Det mangler gode rutiner og praksis for dem som ikke har fastlege, personnummer, eller er en del av det vanlige velferdssystemet. Når det gjelder identifisering og oppfølging av mulige ofre i målgruppen, ser tiltaket at det er stort behov for økt kapasitet og fokus fra flere aktører med relevant fag- og språkkompetanse. De ser også behov for sosialfaglig oppsøkende arbeid på flere arenaer, slik som i bygg- og anleggsbransjen og i budbilbransjen.

Etter tiltakets syn er ikke problemet i dag at det er vanskelig å avdekke saker, men heller at ofre **oppnår lite med å forfølge en sak** om for eksempel lønnstyveri. Det er vanskelig å nå fram både i straffespolet og den sivilrettslige lønnsinndrivelsen. Det finnes et vell av kjente saker, men lite bistand tilgjengelig. I dag blir utnyttede arbeidstakere overlatt til seg selv i altfor stor grad. Mye av arbeidet overlates til ideelle organisasjoner, som ikke er rigget til å bistå folk i det omfanget som er nødvendig. Det mangler i dag tilskudd til bistandstiltak for denne gruppa.

Et **tverrfaglig og spesialisert tilbud** er etter tiltakets erfaring helt sentralt. Spennvidden i hjelpebehovene er stort, og det trengs personer med sosialfaglig kompetanse, relevant språk- og kulturkunnskap og juridisk kompetanse. Utnyttede arbeidstakere er gjerne i en svært vanskelig situasjon, og sosialfaglig kompetanse er ofte nødvendig for å etablere tillit, sørge for nødvendig støtte og oppfølging i prosessen. Det er ofte slik at andre utfordringer og behov presenteres først, og at fortellingene om utnyttelse kommer etter hvert.

De mest sårbare individene har heller ikke mulighet til å oppsøke hjelpetilbud på egen hånd. Dette på grunn av manglende språkkunnskaper, lite kunnskap om norsk arbeidsliv, manglende oversikt over rettighetsbildet sitt, manglende tillit til politi, rettsvesen og andre aktører, og lite kunnskap om hvem de kan kontakte for å få bistand. Avhengighetsforholdet til arbeidsgiver, trusler fra arbeidsgiver både under og etter at arbeidsforholdet har tatt slutt, og ikke minst manglende **tilgang** til spesialisert og målrettet bistand er også årsaker til hvorfor slike saker ikke blir plukket opp av andre i samfunnet. For mange, og særlig utenlandske arbeidstakerne med begrensede språkkunnskaper, er det helt urealistisk å skulle klare å manøvrere seg på egen hånd. Dagens rettstilstand åpner for at arbeidsgivere kan **spekulere** i arbeidstakers manglende mulighet til å forfølge lønnskravet sitt.

Avdeling fattige tilreisende påpeker at **lavterskeltiltak** med sosiale tilbud, stor kontaktflate, fokus på relasjonsbygging og muligheter for oppfølging med juridisk bistand, dermed er en viktig del av den felles innsatsen for å avdekke, forebygge og motvirke arbeidslivskriminalitet og menneskehandel. Slike tiltak vil føre til at flere saker fanges opp og kanaliseres videre i systemet.

Prosjekt Motvirke menneskehandel, Kirkens Bymisjon i Tromsø

Kirkens Bymisjon Tromsø utfører lavterskel omsorgsarbeid i Tromsø og omegn og i Sør-Varanger. Hovedmålet er å avdekke og lindre fattigdom og utenforskap. De har siden 2020 hatt et prosjekt for å motvirke menneskehandel. Tiltaket viser til informasjonsarbeid rettet mot ulike målgrupper om tematikken og tilgrensende temaer som negativ sosial kontroll.

De viser her blant annet til tiltakets tilbud til kvinner i innvandrerbefolkningen, særlig knyttet til miljøet rundt en fattigdomslindrende bruktbutikk. I dette miljøet er det blant annet avdekket inngåelse av forlovelser i svært ung alder og redsel for å gå fra sin mann med frykt for æresrelatert vold. Tiltaket følger dette miljøet tett med forebygging og vurderer fortløpende videreformidling til andre instanser. De har også etablert kontakt med ukrainsk forening og driver et møtested som blant annet tilbyr språkopplæring for ukrainske flyktninger, der de har fått kunnskap om norske menn som har utnyttet og vært voldelige mot ukrainske kvinner, og norske arbeidsgivere som har tilbudt ukrainske arbeidstakere arbeid uten kontrakt og dårlig lønn. Det er også gjort et oppsøkende arbeid rettet mot massasjeinstitutter i Tromsø med tilbud om norskundervisning. Det har foreløpig vist seg å være vanskelig å nå inn i dette miljøet. Prosjektet har videre kontakt med fattige tilreisende som oppsøker Kirkens Bymisjon i Tromsø. De har også hatt kontakt med enkelte sesongarbeidere som har hatt vanskelige arbeidsforhold. Tiltaket identifiserte ingen som antatte ofre for menneskehandel i 2023.

Tiltak i regi av Frelsesarmeen

Frelsesarmeen har flere tiltak som gjennom 2023 har bistått antatte og identifiserte ofre for menneskehandel og utnyttelse: Safe House Filemon, Migrasjonssenteret, Fengselsarbeidet, opplærings- og informasjonsarbeid samt praktisk hjelp, råd og veiledning til mulige ofre som oppsøker Frelsesarmeens lavterskeltilbud rundt omkring i landet.

Ett av Frelsesarmeens viktigste arbeid er å forebygge menneskehandel gjennom kompetanseheving blant alle ansatte i både lavterskeltilbud og institusjoner, samt gi undervisning til grupper som er sårbare for utnyttelse og til eksterne samarbeidsaktører. Et eksempel på dette har vært å gi informasjon om norsk arbeidsliv og utnyttelse til nyankomne flyktninger i Frelsesarmeens flyktningmottak og til migranter som oppsøker Migrasjonssenteret. I tillegg til det forebyggende arbeidet, jobber Frelsesarmeen med beskyttelse gjennom tiltaket Safe House Filemon (se punkt 7.4) og med råd og veiledning til mulige ofre i norske fengsler. Tiltakene i regi av Frelsesarmeen har til sammen fulgt opp 16 antatte ofre for menneskehandel i 2023.

Frelsesarmeen erfarer at en stor del av de tiltakene møter som er utsatt for **grov utnyttelse i arbeidslivet**, ikke faller inn under menneskehandelsbestemmelsen. Det oppleves et økende

behov for juridisk hjelp og veiledning blant arbeidsmigranter som blir utnyttet i arbeidslivet, og Frelsesarmeen erfarer at møte med mulige ofre for menneskehandel og andre grupper som er utsatt for utnyttelse er **komplekse og sammensatte saker**. Menneskehandel og grov utnyttelse i arbeidslivet identifiseres, men det juridiske rammeverket strekker ikke alltid til for å sikre nødvendig og tilstrekkelig hjelp og støtte.

Frelsesarmeen **etterlyser** et grunnleggende arbeid med lovverk og rettighetsbildet relatert til de utfordringene som er nært knyttet til menneskehandel, men som ikke får status som det, herunder såkalte gråsonesaker. Et mer omfattende regelverk, som også ivaretar de som faller utenfor den internasjonale definisjonen av menneskehandel, vil ruste Norge i møte med ulike utfordringer i arbeidet mot menneskehandel og utnyttelse.

Migrasjonssenteret

Frelsesarmeens Rusomsorg har siden 2007 hatt arbeid rettet mot bostedsløse tilreisende fra EØS området, som følge av en økning i antallet tilreisende i denne perioden. I 2010 ble det opprettet et eget prosjekt for målgruppen ved tiltaket Fyrlyset, og i 2017 ble det opprettet et eget tiltak som i dag er **Migrasjonssenteret (MS)**. Tiltaket er et **lavterskeltilbud** rettet mot **bostedsløse tilreisende med begrensede rettigheter** i Norge. Senteret tilbyr et helhetlig og behovsprøvd tilbud til de besøkende og jobber aktivt for å tilpasse seg grupper det er vanskelig å nå. De tilbyr flere ulike tjenester på ett sted, slik som tilgang til hvile, mat og sanitære fasiliteter, samt omfattende råd og veiledning. Tilbudet evalueres kontinuerlig for å sikre at tjenestene de tilbyr møter de besøkendes reelle behov. Tiltakets erfaring er at veien fra arbeidsutnyttelse til hjemløshet er kort, og at deres arbeid rettet mot arbeidslivskriminalitet (a-krim) og menneskehandel er et kritisk forbyggende tiltak.

I 2023 hadde Migrasjonssenteret 6,5 årsverk fordelt på 8 faste ansatte og 0,9 årsverk i 2 midlertidige prosjektstillinger. I tillegg bidro 40 frivillige og 3 praksisstudenter til gjennomføring og drift av senterets ulike aktiviteter og prosjekter. Dette gjør at senteret har mye **ulik erfaring og kompetanse** blant dem som bidrar i senterets tilbud, i tillegg til bred språkkompetanse innen språk som polsk, rumensk, russisk, ukrainsk, italiensk, gresk, fransk, arabisk, engelsk og norsk. Migrasjonssenteret viser til at de over de siste årene har tilegnet seg god fagkompetanse på området a-krim, og at de som et resultat av dette også ble invitert til å holde innlegg om temaet på "Svart økonomikonferansen 2023" i regi av Fagforbundet og NTL og til å holde undervisning om temaet sett fra senterets ståsted hos både Oslo Kommune, NAV og Skatteetaten.

I løpet av 2023 registrerte tiltaket totalt 17 576 ulike **avtaler** med 1 360 ulike personer. 550 personer benyttet senterets sanitære fasiliteter (dusj) 5 187 ganger, og 891 personer benyttet seg av tilbudet om matservering totalt 8 189 ganger. Det ble registrert 4 197 råd og veiledningsavtaler fordelt på 690 personer, hvorav 852 avtaler med 205 ulike personer var relatert til a-krim saker. Tiltaket sendte i 2023 35 tips om a-krim gjennom deres samarbeidspartner Fair Play Bygg.

Av de 205 personene som fikk råd og veiledning i a-krimsaker hos Migrasjonssenteret i 2023, ble ca. 60 personer henvist til **juridisk oppfølging** hos tiltakets juridiske samarbeidspartnere. Dette er kompliserte saker som tar lang tid og krever store ressurser å følge opp. Tiltaket erfarer

at mange arbeidsgivere aktivt forsøker å trenere sakene ved å tilbakeholde informasjon eller ikke svare på henvendelser. De ser også at kompleksiteten i sakene øker, noe som gjør det enda mer tid- og ressurskrevende å følge opp, og ikke minst gjør dette sakene mer kostbare for dem som ønsker å følge dette opp juridisk. Mange av sakene som ble påbegynt i 2023 er ikke ferdigstilt, da de har behov for videre juridisk oppfølging i 2024.

Migrasjonssenteret har i 2023 arbeidet aktivt for å **avdekke saker og bistå personer** som har vært utsatt for arbeidslivskriminalitet, samt drevet aktivt informasjonsarbeid om temaet i arbeidsinnvandrermiljøer gjennom blant annet selvhjelpsaktiviteter og nettverkssamlinger. Tiltaket erfarer fremdeles at useriøse aktører oppfatter lav oppdagelsesrisiko samtidig som de blir mer strukturerte i sin ulovlige aktivitet. Dette ser de blant annet gjennom en økning i tilfeller hvor det benyttes falske dokumenter, særlig falske inntektsmeldinger. Tiltaket tilbyr bistand til dem som har vært utsatt for arbeidslivskriminalitet gjennom å gi informasjon om rettigheter, opprette kontakt med myndigheter, utregne påkrav og sette dem i kontakt med jurister for videre oppfølging. I løpet av 2023 har de som tidligere år avdekket forhold som ugyldige/ulovlige arbeidskontrakter, ulovlige oppsigelser, feilrapportering av lønn, lønnstyveri og konkursskriminalitet.

Etter å ha sammenlignet trender i 2023, 2022 og tidligere år ser tiltaket en tydelig økning i antall tilfeller og henvendelser om a-krim frem mot julehøytiden. Deres erfaringer er at flere **useriøse arbeidsgivere** spekulerer i at arbeidstakere reiser hjem før lønnsutbetalinger. Når arbeidstakere senere etterspør manglende lønnsutbetaling, blir de møtt med ulovlige oppsigelser for "uautorisert fravær fra jobb". Mange arbeidstakere settes da i en situasjon hvor de allerede har forlatt Norge og terskelen for å søke og motta bistand heves, samtidig som de gjerne da ikke har midler eller mulighet til å reise tilbake til Norge, ettersom arbeidstaker ofte har bosted gjennom arbeidsgiver. Dette er noe tiltaket ønsker å sette søkelyset på i 2024.

I 2023 avdekket Migrasjonssenteret 3 nye tilfeller av menneskehandel, som omfattet totalt **6 personer som var antatte ofre**. 5 var kvinner og 1 mann. 4 var antatt utnyttet i en kombinasjon av tvangsarbeid og seksuell utnyttelse og 1 til tvangsarbeid. Alle var fra østeuropeiske land. Fire av kvinnene ble fulgt opp av ansatte på Migrasjonssenteret før de ble henvist til ROSA for videre oppfølging, og saken ble anmeldt til politiet. Senteret bisto en kvinne med retur til hjemlandet og en mann ble fulgt opp etter hjemreise med juridisk bistand.

Fengselsarbeidet

Frelsesarmeens fengselsarbeid fokuserer på **identifisering, råd og veiledning** til innsatte som er mulige ofre for menneskehandel i norske fengsler. Frelsesarmeens fengselsarbeid har etter avtale med Kriminalomsorgen faste besøk i ca. 18 fengsler med både høy og lav sikkerhet. Ni fengselskapellaner gjennomfører besøk der de innsatte er, på cellen, arbeidssted, skole mv. Tiltaket erfarer at deres rolle og innfallsvinkel som sjelesørgere gjør det lettere for innsatte å være åpen om temaer som berører dem.

Etter at Frelsesarmeen mistet adgang til Politiets utlendingsinternat på **Trandum** i 2021, er tiltaket fremdeles bekymret for de mulige ofrene for menneskehandel som blir tatt på Gardermoen. Personene er ofte plassert på Trandum for å bli utvist fra Norge samme dag eller

dagen etter, uten at de får nødvendig veiledning eller hjelp i forbindelse med sin situasjon. De anbefaler Politiets utlendingsenhet å se nærmere på rutiner for å avdekke mulige ofre for menneskehandel blant dem de kommer i kontakt med på Trandum.

I 2023 har Frelsesarmeens fengselsarbeid fått noen telefoner fra internerte på Trandum hvor det har blitt tatt mistanke om mulig menneskehandel. Selv om tiltaket ikke lenger kan besøke Trandum, var de i 2023 i stand til å gi råd og veiledning til både internerte og deres advokater. I 2023 ga tiltaket i samarbeid med Safe House Filemon oppfølging til **1 antatt offer for menneskehandel** identifisert i 2022, en mann utnyttet til tvangstjenester fra et østeuropeisk land.

Tiltak i regi av Caritas Norge

Ressurssenteret for innvandrere

Caritas Norge har drevet Ressurssenteret for innvandrere i Oslo siden 2011. Dette er et **veilednings- og kompetansesenter** som i 2023 registrerte i underkant av 20 000 besøk. Ressurssenteret tilbyr individuell veiledning og juridisk rådgivning på flere språk¹, samt muligheten til å delta i en rekke kurs og aktiviteter.

Kjerneaktiviteten er en **gratis informasjons- og veiledningstjeneste**, tilgjengelig fra mandag til torsdag kl. 10–16, bemannet av opptil åtte frivillige veiledere med bred språkkompetanse. Hovedmålet med tilbudet er at målgruppen får tilgang til informasjon og veiledning på et språk de behersker godt. De frivillige veilederne fungerer som en førstelinjetjeneste og er opplært til å identifisere mulige tilfeller av utnyttelse eller menneskehandel. Lignende informasjons- og ressursentre, om enn i mindre skala, drives av lokale Caritas-organisasjoner i byene Drammen, Arendal, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø. Disse sentrene samarbeider tett for å avdekke og forebygge utnyttelse og menneskehandel i arbeidslivet, samt for å tilby støtte og oppfølging til potensielle ofre, uavhengig av deres geografiske oppholdssted.

Caritas **rettshjelpsteam** har kontorplass på Ressurssenteret i Oslo, men de tar inn, kartlegger og følger opp saker om menneskehandel og utnyttelse som blir henvist av frivillige eller andre samarbeidspartnere fra hele Norge. Ved mistanke om menneskehandel, involveres også relevante eksterne aktører for å tilby effektiv og helhetlig assistanse.

Metodikken til Caritas innebærer å nå ut til et bredt publikum, med mål om å **identifisere** individer som potensielt tilhører risikogrupper for utnyttelse og menneskehandel, og deretter å utføre en grundig **kartlegging** av disse tilfellene. Mulige saker av menneskehandel eller utnyttelse oppdages når brukere kontakter senterets drop-in førstelinjetjeneste. Under disse møtene stiller de frivillige veilederne spesifikke kontrollspørsmål. Det er obligatorisk for alle arbeidstakere og jobbsøkere å svare på disse spørsmålene. Ved mistanke om utnyttelse, blir den berørte personen umiddelbart henvist til senterets rettshjelpsteam. Der vil en frivillig, sammen med vakthavende jurist, gjennomføre en detaljert kartlegging av situasjonen og

¹ Besøkende ved senteret kom fra 122 forskjellige fødeland, med en overvekt av sårbare migranter fra EØS-land (over 50 prosent). De øvrige var tredjelandsborgere, flyktninger, asylsøkere og irregulære migranter.

identifisere brukerens spesifikke behov. Kartleggingssamtalen vil alltid foregå på brukerens foretrukne språk.

I løpet av 2023 har senteret videreført satsningen med å **styrke avdekkingskompetansen til frivillige**. De har utviklet et modulbasert digitalt **opplæringsprogram** om menneskehandel, inspirert av KOMs veileder for identifisering av mulige ofre for menneskehandel. Opplæringsprogrammet skal styrke frivilliges evne til å gjenkjenne mulige ofre for menneskehandel, uavhengig av om de arbeider med veiledning, språkcafé eller med jobbrelaterte prosjekter, i Oslo eller på de lokale Caritas-kontorene. Opplæringsprogrammet ble ferdigstilt sommeren 2023, og inngår nå i opplæringen som alle frivillige i Caritas må gjennomføre ved oppstart. De har også organisert flere workshops for de frivillige i Oslo og gitt tilbud om digital deltakelse for frivillige i de lokale Caritas organisasjonene. Samlingene har gitt mulighet til å anvende og utdype kunnskapen fra opplæringsprogrammet. Gjennom bruk av simulerte, fiktive casestudier, har frivillige fått erfaring med å identifisere og håndtere ulike aspekter av menneskehandel. De interaktive øktene gir en styrket teoretisk forståelse og erfaring i å anvende kunnskapen i realistiske scenarioer.

I 2023 har senteret spesielt fokusert på å tilby **opplæring for ansatte** som arbeider i Caritas' førstelinjetjeneste. Målet har vært å gi nødvendig kunnskap og ferdigheter for å bistå frivillige i førstelinjen, samt å legge til rette for effektiv kommunikasjon med rettshjelpsteamet ved mulige menneskehandelstilfeller. Opplæringen har bestått av workshops om identifisering og oppfølging av saker og foredrag om menneskehandel og utnyttelse i arbeidslivet.

I forbindelse med at Caritas har overtatt ansvaret for **informasjonstjenesten på Nasjonalt ankomstsenter i Råde**, har senterets juridiske team også gjennomført kurs for alle ansatte i Caritas og Link AS, som har ansvaret for senterets drift. Kurset har hatt som hovedformål å øke bevisstheten rundt menneskehandel og å gi nødvendig kompetanse for å identifisere og håndtere eventuelle saker.

I løpet av 2023 har senteret også aktivt videreført og styrket **samarbeidet med ulike menigheter**. De har særlig fokusert på å gi opplæring om menneskehandel til prester og menighetsarbeidere med minoritetsbakgrunn, da de kan komme i kontakt med sårbare grupper som har et etablert tillitsforhold til kirken, og som offentlige myndigheter har vanskeligheter med å nå. De har holdt foredrag/kurs om menneskehandel og utnyttelse i arbeidslivet på Mariaholm kurs- og konferansesenter for 90 prester, og i Trondheim for menighetsarbeidere tilknyttet ulike bispedømmer i Norge.

En viktig del av Caritas sitt arbeid er å gi **informasjon til målgruppen**. Dette inkluderer informasjon om menneskehandel og utnyttelse i arbeidslivet, men også informasjon om senterets hjelpetilbud, da de erfarer at mange de møter ikke identifiserer seg selv som ofre. I løpet av året har de gjennomført flere tiltak for å nå ut til målgruppen, herunder en rekke foredrag på voksenopplæringen, på botilbud rettet mot flytninger og på asylmottak, hatt åpne informasjonsmøter på Caritas Ressurssenter på ulike språk, vært til stede på kirkekafe i katolske menigheter og delt ut informasjonsmateriell om deres tilbud, samarbeidet om informasjonsspredning med innvandrermidier (blant annet med Radio Latin-Amerika med

ca. 40 000 lyttere ukentlig om en informasjonskampanje), og drevet kontinuerlig oppsøkende arbeid på sosiale medier, hovedsakelig i diaspora-grupper på Facebook som omhandler arbeid i Norge (rettighetsinformasjon om konkrete problemstillinger og informasjon om deres tilbud).

Caritas har i 2023 videreført **veiledningstilbudet på ukrainsk og russisk**, som de har driftet siden mars i 2022. Veiledningstilbudet er planlagt videreført også i 2024.

I 2023 har **rettshjelpsteamet**, ved hjelp av **Caritas veiledningstjeneste på Nasjonalt Ankomstsenter på Råde**, formidlet forebyggende informasjon om grunnleggende rettigheter og plikter som arbeidstaker i Norge. Dette gjøres som en del av veiledningen til alle som søker kollektiv beskyttelse og som blir registrert ved ankomstsenteret. Denne tilnærmingen sikrer at nyankomne ukrainske flyktninger får viktig og relevant kunnskap fra starten av sitt opphold i landet.

Ansatte i **Caritas rettshjelpsteam** arbeider kontinuerlig med å videreutvikle og dele sin **kunnskap og kompetanse** for å forbedre tilbudet til målgruppen og sitt samarbeid med andre aktører. Sett hen til at teamet har fått to nye ansatte i 2023, har de vektlagt kompetanseheving som et prioritert område. De ansatte har blant annet deltatt i Arendalsuka (deltok i paneldebatt om utnyttelse), på ROSAs konferanse (deltok i panelsamtale om utnyttelse i jordbruksnæringen), på konferanse om menneskehandel til tvangsarbeid og arbeidsutnyttelse i Stockholm, arrangert av Jämställdhetsmyndigheten (det svenske direktoratet for likestilling) og Østersjørådet, og på Fair Play Byggs årskonferanse (deltok i panelsamtale om utnyttelse i byggebransjen).

I tillegg deltok en av de ansatte på en ukes **simuleringsbasert treningsøvelse** om menneskehandel i Tyskland i regi av Østersjørådet og OSSE. Rollen var å overvåke og rapportere hvordan fagpersoner fra ulike disipliner evnet å identifisere og etterforske menneskehandel. Erfaringene og kunnskapen som ble tilegnet gjennom øvelsen, er delt internt med kolleger og frivillige gjennom workshops basert på simulasjonstreningen og har bidratt til å styrke senterets kompetanse og evne til å bistå målgruppen effektivt.

Caritas har i løpet av 2023 hatt **møter med sentrale aktører**, som A-krim senteret, Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere (SUA), Arbeidstilsynet og Statens Vegvesen. Dialogen med offentlige myndigheter har vært nyttig og gitt økt innsikt i de ulike etatenes tilnærminger og innsats for å forebygge og avdekke tilfeller av menneskehandel og arbeidslivskriminalitet. Videre har møtene gitt en bredere forståelse av utfordringene etatene står overfor, og hvordan Caritas som del av sivil samfunn kan bidra til å støtte myndighetenes innsats.

Caritas har også styrket og videreutviklet **samarbeidet med sivilsamfunnsorganisasjonene** på feltet, kalt Samarbeidsforumet. Det er nå etablert en fast struktur på samarbeidet, med regelmessige månedlige møter som organiseres på omgang mellom organisasjonene. Caritas påpeker at forumet er nyttig for utveksling av informasjon og erfaringer, har bidratt til å forbedre kvaliteten på senterets tjenester og til en mer effektiv og målrettet innsats mot behovene til målgruppen.

Caritas har for øvrig vært i dialog med den **internasjonale Caritas-føderasjonen** Caritas Internationalis om et mulig medlemskap i Christian Organizations Against Trafficking Network (COATNET), et globalt initiativ ledet av kristne organisasjoner for å bekjempe menneskehandel. Nettverket fungerer som et forum for diskusjoner og utveksling av beste praksiser og tilbyr kapasitetsbygging. Det representerer også medlemmenes interesser på et globalt nivå og legger til rette for samarbeid mellom medlemmene og ulike interessenter. Formålet med samarbeidet er å øke bevisstheten om menneskehandel og bekjempe grunnårsaker som fattigdom og mangel på muligheter. Følgelig har COATNET også som mål å sikre anstendige arbeidsforhold.

Når Caritas **identifiserer** et mulig offer for menneskehandel, informerer de vedkommende om deres rettigheter og valgmuligheter. Hvis offeret ønsker det, tar de kontakt med ROSA eller Filemon for å organisere botilbud. De bistår også med å etablere kontakt med en advokat, som har erfaring i å yte bistand til potensielle ofre for menneskehandel. Gjennom hele prosessen fortsetter Caritas å tilby brukeren veiledning, oppfølging og praktisk assistanse, tilpasset individets spesifikke behov.

Caritas har i løpet av 2023 identifisert **3 mulige ofre for menneskehandel**, alle var menn. 2 var antatt utnyttet til tvangsarbeid og 1 til seksuelle formål. De var fra hhv. et østeuropeisk, søramerikansk og asiatisk land. Samtlige har mottatt grundig informasjon om sine rettigheter, inkludert muligheten til å søke refleksjonsperiode, mulighet for trygge botilbud, tilbud om å konsultere bistandsadvokat for å anmelde forhold og mulighet for straffritak. I en av sakene ble ROSA involvert for å sikre videre oppfølging og støtte til offeret. I to av sakene valgte ofrene å avstå fra ytterligere bistand. Sakene involverte avsluttede episoder av tvangsarbeid, som fant sted mens personene oppholdt seg og arbeidet ulovlig i Norge. Til tross for at de ble informert om muligheten for straffritak både etter utlendingsloven og straffeloven, fryktet de å bli straffet og potensielt utvist for ulovlig arbeid, og en av ofrene fryktet i tillegg represalier fra tidligere arbeidsgiver. Det ble gjennomført omfattende samtaler med de berørte personene, med informasjon og tilbud om bistand og psykososial støtte for videre prosess. Etter ønske fra en av de antatte ofrene, bistod Caritas med å rapportere forholdet anonymt til offentlige myndigheter (A-krimssenteret, Arbeidstilsynet og Mattilsynet).

Der brukeren blir utsatt for utnyttelse i arbeidslivet, herunder sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, tilbyr Caritas **juridisk bistand**. Denne bistanden omfatter både skriftlig og muntlig saks- og klagebehandling, samt representasjon som part i saken. Brukere som kvalifiserer for fri rettshjelp henvises til advokater de samarbeider med. Dersom brukeren gir sitt samtykke, rapporterer de forholdet til A-krimssenteret og relevante kontrollorganer, og bistår i tillegg med å politianmelde straffbare forhold. Gjennom ressurscenteret får brukerne også tilgang til **informasjon og praktisk veiledning**. Dette inkluderer hjelp til å søke om bolig og andre ytelser fra NAV. For brukere som er utsatt for grov utnyttelse, og som en følge av dette står uten bolig eller utsettes for trusler fra arbeidsgiver, vurderer senteret om det er hensiktsmessig å henvise dem til Filemon.

I løpet av 2023 identifiserte senteret 165 ofre for **arbeidslivsutnyttelse**, hvor det var betydelig variasjon i alvorlighetsgrad og behov for bistand. En gjennomgående faktor i sakene var utnyttelse av den enkeltes sårbarhet. Ofte skjedde dette gjennom bruk av tvang eller trusler, hvor personen ikke hadde realistiske alternativer til å avvise arbeidsgiverens krav. Trusler om tap av jobb og bolig, eller rapportering til myndighetene ved motstand mot arbeidsgivers vilkår, var sentrale elementer i dynamikken.

Caritas fremhever at **vanskelige økonomiske forhold i Europa** har ført til at mange **utenlandske arbeidstakere** søker seg til Norge for arbeidsmuligheter. Behovet for rask inntekt, ofte kombinert med forsørgeransvar i hjemlandet, gjør at mange ender i uregelmessige arbeidsforhold. Dette øker sårbarhet for utnyttelse og menneskehandel. I 2023 har Caritas observert en nedgang i antall besøkende med polsk bakgrunn og en økning i antall **arbeidsmigranter fra Spania og Italia**, der et flertall har bakgrunn fra tredjeland og ankommet Europa som flyktninger. Senteret erfarer at denne gruppen ofte har begrenset kunnskap om språket og lav forståelse av det norske systemet, noe som gjør dem ekstra utsatt for utnyttelse.

Siden oppstarten i 2011 har flertallet av besøkende på Caritas Ressurssenter primært vært personer fra EU/EØS-området. Statistikken fra 2023 viser imidlertid en markant endring, der det nå er omtrent like mange besøkende fra tredjeland som fra EU/EØS. Blant **tredjelandsborgere** ser de at mange er spesielt sårbare for utnyttelse i arbeidsforhold. Dette skyldes ofte at deres oppholdsrett er betinget av inntekt og knyttet til arbeid i spesifikke bransjer. I tillegg har de mottatt en rekke henvendelser fra personer som enten tidligere har oppholdt seg ulovlig i Norge etter en lovlig innreise, eller som fortsatt oppholder seg her ulovlig. Disse personene har blitt utsatt for ulike former for utnyttelse, med varierende grad av alvorlighet.

Rettshjelpsteamet er i tett kontakt med Caritas' veiledningstjeneste på Nasjonalt Ankomstsenter på Råde og samarbeider om å avdekke og forebygge tilfeller av menneskehandel. Ut fra informasjonen de har mottatt fra Caritas på Råde og andre samarbeidspartnere, er det en økende bekymring knyttet til **ukrainske flyktninger** som velger å bosette seg privat og som avstår fra å delta i introduksjonsprogrammet til fordel for å gå ut i arbeid. Denne gruppen flyktninger faller ofte utenfor integreringsordningene, noe som gjør det vanskelig for myndighetene og sivilsamfunnet å nå ut med forebyggende informasjon. Gjennom den ukrainske veiledningstjenesten hos Caritas har de mottatt flere henvendelser fra ukrainske flyktninger som er i arbeid. Enkelte rapporterer at arbeidsgivere har forledet dem til å trekke søknaden om kollektiv beskyttelse og heller søke andre oppholdstillatelser, ofte sesongarbeidstillatelser. Mange er ikke kjent med at de ikke har lov til å påbegynne arbeid før tillatelse er gitt, noe som for enkelte har resultert i alvorlige konsekvenser (som forhåndsvarsel om utvisning). Andre melder om dårlige arbeidsforhold som de opplever det er vanskelig å komme seg ut av etter å ha trukket søknaden om beskyttelse.

På bakgrunn av at det er besluttet å avvikle **au pair ordningen**, er Caritas bekymret for at det kan oppstå et vakuum i markedet innen arbeid i private hjem. De frykter at dette hullet kan bli fylt av utenlandsk arbeidskraft fra EU/EØS-land eller av tredjelandsborgere som oppholder

seg ulovlig i Norge. De anbefaler derfor myndighetene å være særlig oppmerksomme på denne potensielle problemstillingen, især da det er vanskelig å føre tilsyn og kontroll av arbeid i private hjem. Dette innebærer at det vil være vanskelig å avdekke utnyttelse og menneskehandel blant denne gruppen. Effektive tiltak og strengere kontroller kan være nødvendig for å beskytte sårbare arbeidstakere mot slike risikoer.

Shalam Kristiansand, prosjektet Shalam Women

Shalam Women er et **lavterskeltilbud** for kvinner som selger seksuelle tjenester. Prosjektet startet opp i 2017 og driver **oppsøkende** både på gateplan, på nett og massasjesalonger. Shalam Women har også et **drop-in tilbud** som er åpent to ganger i uken. Her tilbys gratis brukerartikler, mat, klær og fellesskap. Shalam Women er også et sted hvor kvinnene kan komme med alle ulike utfordringer, og de hjelper med å koble på andre relevante instanser.

Målet er å bygge relasjoner og være et bindeledd for å få kvinner i prostitusjon og antatte ofre for menneskehandel i kontakt med de rette instansene for videre hjelp. Tiltaket **samarbeider** med feltsykepleier i kommunen, et viktig samarbeid for å kunne tilby gruppen helsehjelp. Tiltaket har også kontakt med fagansvarlig for menneskehandel i Agder politidistrikt. Samarbeid med andre, som Pro Sentret, Nadheim, Soroptimistene Arendal/Grimstad og Marita Women, har vært nødvendig for å kunne gi gruppen hjelp.

Tiltaket opplever **utfordringer** i forhold til å tilby **helhetlig hjelp** i Kristiansand. Det har vært nødvendig med advokat og språkhjelp fra Oslo, og det gjør at det i perioder er vanskelig å følge kvinnene godt opp når de er i Kristiansand, fordi "hjelpen" ikke finnes i Kristiansand. Det har blitt jobbet mer med en relasjon til fagansvarlig for menneskehandel og politiet i Agder, og det er ønskelig fra Shalam Women sitt ståsted at dette samarbeidet prioriteres. Det har også blitt jobbet mer intensivt med koordinering og samarbeid med andre organisasjoner, instanser og politikere. Dette har vært noe lettere å gjennomføre i 2023 ettersom det har vært mulig med fysiske møter hele året.

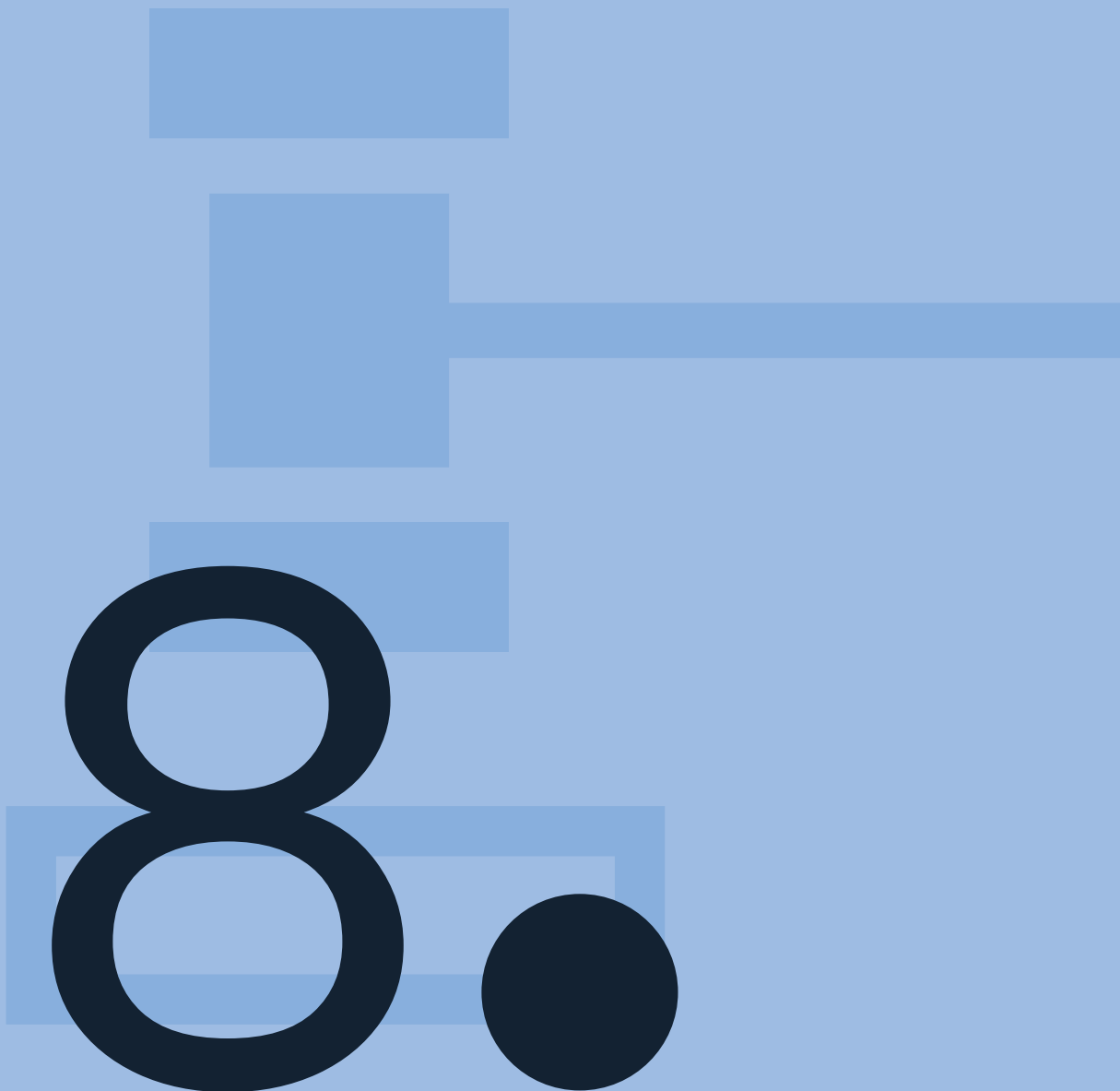
I tillegg til oppsøkende arbeid og individuell oppfølging, har Shalam Women **undervist** på ulike arenaer. Informasjon om prostitusjon og menneskehandel i egen by og nasjonalt er et forebyggende tiltak mot blant annet utnyttelse, og Shalam Women har blant annet undervist på statlig mottak.

Tiltaket opplever at **annonser på nett** har steget igjen etter korona-årene. Hoveddelen av gruppen som besøker Shalam Women er kvinner og transpersoner som annonserer seksuelle tjenester på nett. I 2023 har de hatt totalt 120 besøk fordelt på 60 ulike personer. 36 var nye for tiltaket, mens 24 har besøkt tiltaket tidligere år. 29 var fra Øst-Europa, 9 fra andre europeiske land, 13 fra Sør-Amerika, 6 fra Afrika og 3 fra Asia. Tiltaket **identifiserte 1 antatt offer for menneskehandel** i 2023, en kvinne fra et afrikansk land utnyttet til prostitusjon.

Tiltaket opplever at blant annet **språkutfordringer** gjør det utfordrende for gruppen, i møte med instanser og regelverk i Norge. Tiltaket opplever også en **økning i henvendelser**, både på telefon eller ved at kvinner har oppsøkt tiltaket utenom de dagene tiltaket har drop-in. Shalam Women håper derfor å kunne ha åpent tilbud enda flere dager i uken i 2024, forutsatt at det innvilges nok midler. Shalam Women har russisktalende ressurser i tiltaket, men mangler blant annet thai og spansk språkkompetanse, som er et behov for å kunne styrke arbeidet ytterligere. I desember 2023 startet tiltaket oppsøkende inn mot thaimassasjesalonger i Kristiansand. Tiltaket kom i kontakt med 8 kvinner. Tiltaket opplever at deres **helsetilbud**, ved feltsykepleier i kommunen og et GYN-prosjekt (samarbeid mellom kommunen og sykehuset for kvinner i prostitusjon), er sårt trengt og populært blant kvinnene, men påpeker at det er få alternativer til annen type helsehjelp, for eksempel i forhold til tannhelse og psykisk helse.

Straffesaker

KOM har fått innspill fra Politidirektoratet (POD) om tiltak på straffesaksområdet, utfordringer, utviklingstrekk og statistikk for 2023 (punkt 8.1–8.4). POD har samarbeidet med politidistriktene og Kripos om rapporteringen til KOM.



8.1 Mål og prioriteringer for politiets arbeid

Forbudet mot menneskehandel ble innført i 2003 på bakgrunn av Norges ratifisering av Palermoprotokollen¹. 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.



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.

¹ Se [Ot.prp.nr. 62 \(2002-2003\)](#) og [LOV-2003-07-04-78](#).



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.

Riksadvokaten har over flere år gitt tydelige prioriteringer av menneskehandelsfeltet.

Handlingsplanen mot menneskehandel fra 2016, utformet av den daværende regjeringen, hadde flere tiltak med mål om å styrke politiets innsats mot menneskehandel. Fra 2018 ga **Stortinget** over statsbudsjettet øremerkede midler til spesialiserte menneskehandelsgrupper i alle politidistrikter og til Kripas. Samtlige politidistrikter etablerte egen menneskehandel funksjon, som skal ha fokus på etterretningsproduksjon, forebyggende tiltak, tverretattlig samarbeid og etterforskning.

Kripas har nasjonalt ansvar for analyse, gir bistand til politidistriktene og er kontaktpunkt for norsk politi i det internasjonale arbeidet mot menneskehandel.

Videre leder Kripas **politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel**.

Kompetansegruppen skal bidra til økt fenomenforståelse og kunnskap om menneskehandel i norsk politi, og skal fungere som en ressursgruppe for distriktene. Kompetansegruppen er bredt sammensatt, med totalt 40 representanter.

Gruppen består av fagansvarlige fra politidistriktene og påtalemyndigheten som er representert ved flere av distriktene og ved utvalgte statsadvokatembeter. I tillegg deltar representanter fra Økokrim, PU, KOM og POD. Fra Kripas deltar det til sammen seks representanter. Ny leder for gruppa tiltrådte i september 2023, for første gang i en 100 prosent stilling med mål om å styrke gruppen.

For å imøtekomme kompetansegruppens oppgaver gitt i mandatet om å bidra til erfaringsoverføring i politi- og påtalemyndighet og **utvikle kompetansehevede tiltak**, har gruppen gjennom 2023 gjennomført fire digitale og to fysiske møter/fagsamlinger.

Den **årlige nasjonale fagsamlingen** om menneskehandel ble avholdt 21.- 22. september 2023 i Oslo. Fagsamlingen satte fokus på temaer knyttet til utnyttelse til både tvangsarbeid og prostitusjon, med presentasjoner av andre aktørers arbeid mot menneskehandel og andre lands prioriterte innsatsområder, verktøy for avdekking og identifisering av mulige ofre for menneskehandel, trender fra Europol mv.

I 2023 hadde kompetansegruppen mulig **utnyttelse av ukrainske flyktninger** som et utvalgt **fokusområde**. Tiltak omfattet forebygging og avdekking av utnyttelse av ukrainske flyktninger. Det ble også gitt etterretningsbestilling fra kompetansegruppa til Kripos for å svare på det prioriterte etterretningsbehovet om hvorvidt ukrainske flyktninger blir utnyttet til prostitusjon samt avdekke modus operandi på rekruttering og utnyttelse. Dette førte til at Kripos produserte en etterretningsrapport knyttet til tematikken i april 2023. På bakgrunn av etterretningsrapporten, etablerte kompetansegruppen en **tiltaksgruppe** for å se på allerede iverksatte tiltak, samt identifisere nye tiltak rettet primært mot å forebygge mulig utnyttelse av ukrainske flyktninger. Tiltaksgruppen avga rapport i desember 2023 om arbeidet og videre anbefalinger til internt bruk i politiet.

Kompetansegruppen skal sikre at politiets nasjonale fagportal, **KO:DE**, inneholder oppdatert informasjon om fag- og metodekunnskap innen menneskehandel. Høsten 2023 har lederen for kompetansegruppen **revidert og oppdatert** fagsidene om menneskehandel på KO:DE. Lederen har på vegne av gruppen også gitt innspill til ulike nasjonale og internasjonale rapporteringer, høringer, forskningsrapporter mv.

Kompetansegruppen skal i henhold til sitt mandat **stimulere til samarbeid og/eller felles aksjoner og innsats med relevante aktører**. Dette har blitt prioritert ved aktivitetene som ledd i fokusområdet for 2023, herunder felles nasjonal aksjon for informasjonsinnhenting og ved de mange samarbeidsmøter kompetansegruppen har gjennomført gjennom året med andre nordiske politimyndigheter, og med aktører både fra offentlig og privat sektor. Representanter og lederen for kompetansegruppen deltok i 2023 på flere seminarer og holdt foredrag om kompetansegruppens arbeid og politiets innsats mot menneskehandel.

Kompetansegruppen jobber videre for å bedre samarbeidet mellom menneskehandelsgruppene og relevante fagmiljøer i og utenfor politiet, nasjonalt og internasjonalt.

8.2 Politiets innsats, utfordringer og trender

Politidirektoratet har mottatt rapportering fra politidistriktene om innsats og utfordringer på menneskehandelsfeltet for 2023. Kripos har rapportert om trender innenfor menneskehandel i 2023.

Forebyggende tiltak

Politiet har i 2023 fortsatt arbeidet med å forebygge utnyttelse av ukrainske flyktninger:

- Oslo politidistrikt har samarbeidet med kontrolletatene og gjennomført målrettede straffesaker mot aktører på bakgrunn av mistanke om utnyttelse av flyktninger fra Ukraina.

- I Vest politidistrikt har avsnitt for menneskehandel gjennomført møter med personell ved mottakssentrene, hvor det er informert om menneskehandel, politiets arbeid og bekymring for utnyttelse av flyktningene.
- Troms politidistrikt gjennomførte våren 2023 en aksjon mot utenlandske prostituerte, med et særlig fokus på ukrainere. Dette ga kunnskap omprostituertes nasjonalitet og situasjon, samt at få ukrainske prostituerte opererte i Troms.

Flere politidistrikter har drevet oppsøkende virksomhet mot prostitusjonsmiljøene med formål om å informere om rettigheter.

Eksempelvis har Møre og Romsdal politidistrikt arbeidet opp mot thaimassasjenæringen, med fokus på å avverge og forebygge menneskehandel. Dette var et tverretatlig samarbeid med aktører fra blant annet Arbeidstilsynet, Skatteetaten, NAV og Tollvesenet. Politidistriktet har holdt flere foredrag om funnene i thaimassasjenæringen internt i politidistriktet, på nasjonal fagsamling for politiet og for Europol.

Finnmark politidistrikt har jobbet med en helhetlig forebyggende plan for å øke fokuset på og forståelse av det forebyggende arbeidet også innenfor feltet menneskehandel. Distriktet har blant annet etablert en forebyggende faggruppe og ønsker gjennom samarbeid med A-krim senteret å øke fokuset på fenomenet menneskehandel også i det tverretatlige samarbeidet.

Sør-Øst politidistrikt har som en del av et EØS-samarbeid med bulgarsk politi hatt fokus på forebyggende tiltak rettet mot unge rom-jenter fra Bulgaria som kommer til Norge via Torp flyplass, og der det er mistanke om utnyttelse til prostitusjon.

Innlandet politidistrikt har i 2023 fortsatt hatt et forebyggende fokus på mulig utnyttelse blant sesongarbeidere. Sammen med UDI, er det igangsatt tiltak rundt søkeprosessen for oppholdstillatelse.

Samarbeid med andre aktører, herunder om oppfølging av ofre

Politidistriktene beskriver i 2023 et godt samarbeid med frivillige organisasjoner og andre aktører, som blant annet ROSA, Kirkens Bymisjon, krisesentre og barnevernstjenesten i oppfølging av ofre. Politidistriktene beskriver videre et godt tverretatlig samarbeid med Arbeidstilsynet, UDI, NAV og Skatteetaten innen fagfeltet.

Utfordringer vedrørende avdekking og etterforskning av menneskehandel

Politidistriktene rapporterer om mange av de samme utfordringene i 2023 som tidligere år:

- Menneskehandel er en type kriminalitet som ofte ikke blir anmeldt til politiet. Ofte ser ikke ofrene for menneskehandel seg selv som offer, og avdekking av menneskehandel krever derfor politiets tilstedeværelse og oppsøkende virksomhet. Flere politidistrikter rapporterer at det i 2023 var lav kapasitet til å drive oppsøkende virksomhet mot potensielle ofre for menneskehandel.

- Menneskehandelsaker kan være krevende å etterforske, og det kan være utfordrende å bevise hvordan et menneske har psykisk eller fysisk kontroll over en annen.
- Bakmennene er ofte godt organisert og har ingen knytning til virksomheten om ikke politiet klarer å knytte dem til det.
- Sakene krever mye ressurser og har ofte en internasjonal tilknytning.
- Politiet har ikke tilstrekkelig etterretning innen fagfeltet. Informasjonsinnhenting og kartlegging av aktuelle miljøer er tidkrevende og krever langvarig stabil innsats.

Trender

Utnyttelse av flyktninger

Mennesker på flukt, og spesielt kvinner og barn, befinner seg i en sårbar situasjon som gir økt risiko for å bli utsatt for blant annet menneskehandel og seksuelle overgrep. Kriminelle nettverk og opportunisten vil kunne utnytte deres sårbare situasjon ved å lokke eller tvinge flyktninger inn i utnyttelsesforhold som prostitusjon og tvangsarbeid, eller tvangstjenester som tigging og kriminalitet.

De siste to årene har en stor mengde ukrainske flyktninger, majoriteten kvinner og barn, ankommet Norge. Også før krigen var ukrainske borgere regelmessig omhandlet som ofre for menneskehandel nasjonalt og internasjonalt. Allerede etablerte kriminelle nettverk er i stand til å utnytte det økte handlingsrommet som følge av krigen.

Politiet har informasjon om at kriminelle nettverk bruker sosiale medier til å lokke ukrainske flyktninger inn i utnyttelsesforhold allerede før de forlater Ukraina. Nettverkene tilbyr for eksempel å organisere flukt og transport ut av landet, mot avtale om prostitusjon i Norge og andre land i Europa. Kriminelle aktører kan også misbruke behovet for husrom eller andre basisbehov for å sette flyktninger i taknemlighetsgjeld eller andre sårbare situasjoner.

Ukrainere er aktive brukere av sosiale medier, og det eksisterer flere nettsamfunn og grupper med formål å hjelpe flyktninger. Slike grupper kan bli brukt av kriminelle aktører til å identifisere potensielle ofre for menneskehandel eller spre desinformasjon.

Prostitusjon

Majoriteten av potensielle ofre for menneskehandel til prostitusjon er utenlandske kvinner som har bakmenn eller tilretteleggere som tar en større andel av fortjenesten enn avtalt. I tillegg havner mange av kvinnene i et avhengighetsforhold til de kriminelle aktørene, gjerne ved at de er satt i en gjeldssituasjon som følge av kostnader, for eksempel ved reise. Det er nettverkene som tar beslutninger og organiserer transport, destinasjoner, leiligheter og annonser, samt hvilke og antall kunder.

Andre eksempler på avhengighetsforhold til de kriminelle nettverkene kan blant annet etableres ved at offeret har lite kunnskap om lover og regler i landet de prostituerer seg i, språkbarrierer, og at offeret må ha hjelp til inntekt, bolig, mat og andre basisbehov.

Det er kriminelle nettverk med internasjonale knytninger som på sosiale medier og

ved oppsøkende virksomhet rekrutterer til prostitusjon i Norge. Nettverkene fremstår profittmotiverte og kyniske i sin rekruttering og organisering, ved at de utnytter personer i sårbare situasjoner og relasjoner, avhengighetsforhold, eller setter ofrene i en gjeldssituasjon. Menneskehandel er en skjult form for kriminalitet, og det er grunn til å tro at det er mørketall når det gjelder omfang av menneskehandel i Norge og globalt.

Rekrutteringsannonsene som blir brukt til å komme i kontakt med potensielle ofre tilbyr reise til flere land i Europa, inkludert Norge. Det reklameres med hjelp til organisering av leiligheter, flybilletter, annonser på eskortesider og kontakt med kunder. Krypterte meldingstjenester blir brukt til organisering innad i nettverket og i kontakt med kunder. Nettverkene opererer også i flere geografiske områder. Både ved at de prostituerte arbeider i kortere perioder i flere politidistrikt og andre land i Europa, og at nettverkene operer på flere geografiske steder samtidig. Politiet har informasjon om at mye av fortjenesten blir sendt til utlandet. Nettverkene fremstår å ha intensjon om og kapabilitet til å utvikle nye metoder for å redusere oppdagelsesrisikoen, og dermed opprettholde virksomheten.

Massasjestudioer i flere politidistrikt er omhandlet med mistanke om menneskehandel til prostitusjon, ved at adressene til flere av massasjestudioene er tilknyttet annonser på eskortesider.

Det er både enkeltaktører og foretak som aktivt oppsøker og leier ut til prostitusjon. Enkelte aktører reklameres og driver oppsøkende virksomhet ved å tilby utleie til prostitusjon. Den oppsøkende virksomheten og annonseringen foregår både mot kriminelle nettverk og den enkelte som driver prostitusjon.

Tvangsarbeid

Menneskehandel til tvangsarbeid er den mest alvorlige formen for arbeidslivskriminalitet. Politiet har informasjon om kritikkverdige arbeidsforhold for utenlandske arbeidstakere. Det er liten oversikt over omfanget i enkelte bransjer, og handlingsrommet for utnyttelse er stort.

Bransjene som er mest omhandlet er bygg og anlegg, fiskeri, fartøy, transport, servering, bilverksted/bilpleie og renholdsbransjen. Politiet har informasjon om at det foregår utnyttelse av personer til tvangsarbeid blant annet gjennom avhengighetsforhold til arbeidsgiver, trusler, vold, ikke innrapportert lønn, uverdige boforhold, fratatte ID-dokumenter, og at personer er underlagt et kontrollregime. I flere av tilfellene har arbeidstakerne få reelle muligheter til å komme seg ut av situasjonen og/eller returnere til hjemlandet, uten at det har betydelig økonomisk konsekvens for dem selv og deres familie.

Tvangstjenester

Politiet mistenker at sårbare personer presses til å begå kriminelle handlinger. Personer som har benyttet menneskesmuglere for å fasilitere for reisen til Norge er ved ankomst blitt tvunget til å selge narkotika, begå tyveri fra butikk og/eller arbeide på byggeplass for å nedbetale gjelden.

Krigstjeneste i fremmed land

Det er ingen informasjon i politiets etterretningsregister om at norske borgere har vært utsatt for menneskehandel til krigstjeneste i andre land i 2023.

Organhandel

Det er ingen informasjon i politiets etterretningsregister om at det har foregått organhandel i Norge i 2023. Det er heller ikke kjent om norske borgere har dratt til utlandet for å ta del i ulovlig organhandel.



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 (2005 §§ 257 og 258).¹

Tabell 2: Anmeldelser i 2023 fordelt etter politidistrikt og utnyttingsform. Anmeldelser av grov menneskehandel fremgår i parentes.

2023	Totalt	Prostitusjon/ andre seksuelle ytelser	Tvangsabreid/-tjenester	Oranhandel	Krigs-tjeneste	Tilrette-legging*
Anmeldelser, i alt	27 (4)	17 (3)	8 (1)	–	–	2
Oslo politidistrikt	9 (3)	4 (2)	5 (1)	–	–	–
Øst politidistrikt	3	3	–	–	–	–
Innlandet politidistrikt	–	–	–	–	–	–
Sør-Øst politidistrikt	5	3	1	–	–	1
Agder politidistrikt	5	5	–	–	–	–
Sør-Vest politidistrikt	1	–	1	–	–	–
Vest politidistrikt	2 (1)	1 (1)	1	–	–	–
Møre og Romsdal politidistrikt	–	–	–	–	–	–
Trøndelag politidistrikt	1	1	–	–	–	–
Nordland politidistrikt	–	–	–	–	–	–
Troms politidistrikt	–	–	–	–	–	–
Finnmark politidistrikt	1	–	–	–	–	1
Særorgan	–	–	–	–	–	–

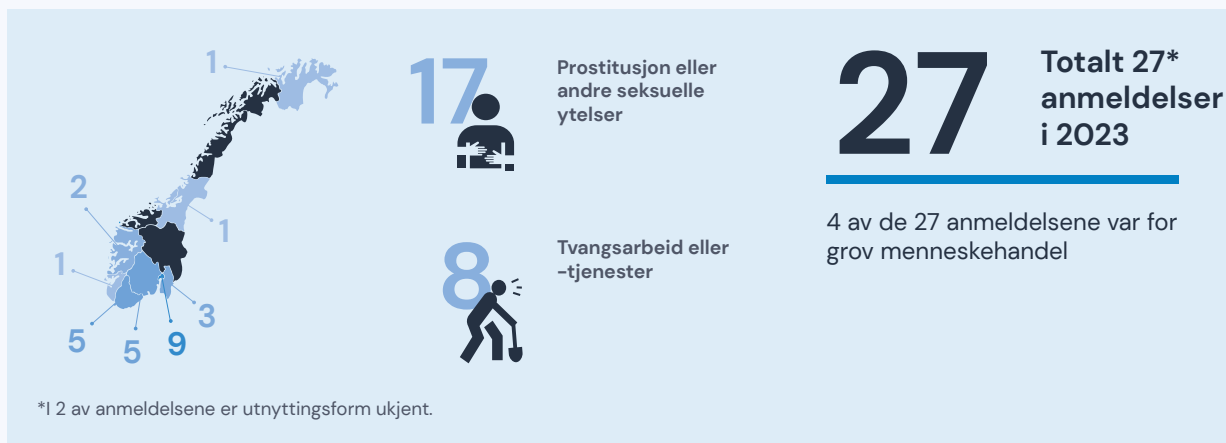
* I begge sakene registrert under "tilrettelegging" er utnyttelsesform ukjent.

Tabell 2 viser **anmeldelser** i 2023 fordelt etter politidistrikt og utnyttingsform:

- I 2023 var det 27 anmeldelser, 4 av anmeldelsene var for grov menneskehandel.
- 17 av anmeldelsene gjaldt utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål, hvorav 3 var grove.

¹ Opplysningene er hentet fra politiets straffesaksregister, Strasad, tabell JUS063 og JUS065. Oversiktene gjelder anmeldelser som er opprettet i Norge, men der gjerningssted også kan være i utlandet. Statistikken er "frys" pr. 1. januar i året etter statistikkåret slik at de ulike årene kan sammenlignes mot hverandre. Status for disse sakene kan følgelig forandres underveis 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 Strasad. Vi har spesifisert utnyttingsform for disse sakene i kommentar til tabell 2.

- 8 av anmeldelsene gjaldt utnyttelse til tvangsarbeid eller tvangstjenester, hvorav 1 var grov.
- I 2 av anmeldelsene er utnyttingsform ukjent.
- 3 anmeldelser i 2023 var registrert med gjerningssted i utlandet, hvorav to saker er tilknyttet Oslo politidistrikt og én sak tilknyttet Vest politidistrikt.
- 8 av 12 politidistrikter hadde anmeldte saker om menneskehandel. Oslo, Sør-Øst og Agder politidistrikt mottok eller initierte flest anmeldelser.
- I de 27 menneskehandelssakene som ble anmeldt i 2023 var det registrert i alt 25 fornærmede:
 - 13 av de fornærmede var under 18 år på gjerningstidspunktet, mens 12 var over 18 år.
 - Blant de fornærmede under 18 år, var det 7 gutter og 6 jenter.
 - Blant de fornærmede over 18 år, var det 10 kvinner og 2 menn.
 - 3 av de fornærmede var norske statsborgere, 4 var statsborgere fra østeuropeiske land, 7 fra asiatiske land, 6 fra latinamerikanske land og 5 fra afrikanske land.
- I de 27 menneskehandelssakene som ble anmeldt i 2023 var det registrert i alt 24 gjerningspersoner som mistenkt eller siktet:
 - 21 var menn og 3 kvinner
 - 15 var norske statsborgere, 3 var statsborgere fra andre europeiske land, 5 fra søramerikanske land og 1 fra et asiatisk land.



Tabell 3: Anmeldelser fordelt etter utnyttingsform siste fem år (2019–2023). Anmeldelser av grov menneskehandel fremgår i parentes.

	Totalt	Prostitusjon/ andre seksuelle ytelser	Tvangsabreid/-tjenester	Oranhandel	Krigs-tjeneste	Tilrette-legging
2019	36 (3)	17 (2)	15	–	–	4 (1)
2020	39 (3)	17 (1)	20 (2)	1	–	1
2021	29	14	10	–	1	4
2022	32 (1)	9	9 (1)	–	–	14
2023	27 (4)	17 (3)	8 (1)	–	–	2

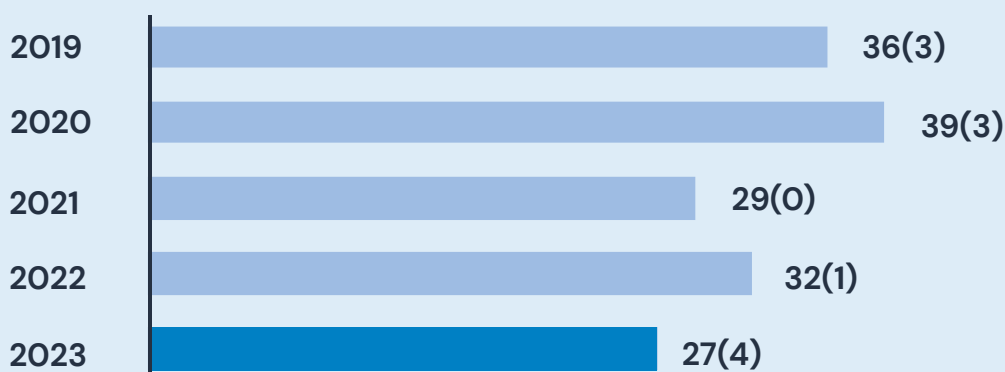
Tabell 4: Anmeldelser fordelt etter politidistrikt siste fem år (2019–2023). Anmeldelser av grov menneskehandel fremgår i parentes.

	2019	2020	2021	2022	2023
Anmeldelser totalt	36 (3)	39 (3)	29 (0)	32 (1)	27 (4)
Oslo politidistrikt	7	19 (2)	10	9 (1)	9 (3)
Øst politidistrikt	7	4	1	4	3
Innlandet politidistrikt	1	1	2	15	–
Sør-Øst politidistrikt	3 (2)	3	2	1	5
Agder politidistrikt	4	–	1	–	5
Sør-Vest politidistrikt	2	2	1	1	1
Vest politidistrikt	3 (1)	3	6	2	2 (1)
Møre og Romsdal politidistrikt	4	1	1	–	–
Trøndelag politidistrikt	–	2	1	–	1
Nordland politidistrikt	1	1 (1)	1	–	–
Troms politidistrikt	4	2	1	–	–
Finnmark politidistrikt	–	1	2	–	1
Særorgan	–	–	–	–	–

Tabell 3 og 4 viser hhv. **anmeldelser fordelt etter utnyttingsform og anmeldelser fordelt etter politidistrikt siste fem år (2019–2023):**

- Antall anmeldelser i 2023 var noe lavere enn i 2022.
- Oversikten i tabell 4 viser ulik fordeling av anmeldelser over tid og mellom politidistrikter. Oslo politidistrikt har gjennomgående hatt flest anmeldelser i perioden.

Anmeldelser totalt, sammenlignet siste fem år



8.4 Straffesaksbehandling

Tabell 5 viser anmeldte lovbrudd for menneskehandel (2005 §§ 257 og 258) og hovedresultatene for politiets straffesaksbehandling siste fem år (antall påtaleavgjørelser, oppklaringsprosent, saksbehandlingstid).¹

¹ Opplysningene er hentet fra politiets straffesaksregister, Strasak, tabell JUS309. Statistikken er "frys" pr. 1. januar i året etter statistikkåret slik at de ulike årene kan sammenlignes mot hverandre. Status for disse sakene kan følgelig forandres underveis i etterforskningen. POD understreker at tallene i hovedsak er basert på manuelle registreringer, og at det følgelig hefter en viss usikkerhet ved uttrekket.

Tabell 5: Hovedresultater for politiets straffesaksbehandling av menneskehandelsaker (2019–2023).

	2019	2020	2021	2022**	2023	% endring fra 2022*	% endring fra gj.snitt 2019–22*
Antall anmeldelser	36	39	29	32	27	-15,6	-20,6
Antall påtaleavgjorte saker	50	27	35	20	38	90,0	15,2
Antall påtaleavgjorte saker, oppklart	19	9	14	6	3	-50,0	-75,0
Oppklaringsprosent	45%	41%	44%	33%	11%	-22,3	-30,0
Gj.snittlig saksbehandlingstid, oppklarte saker	293	255	227	548	469	-79	138

* Endring i oppklaringsprosent er målt i prosentpoeng, mens endring i saksbehandlingstid angis i antall dager.

** Feil i tidligere rapportert saksbehandlingstid for 2022. Rettet 2024-03-11.

I 2023 ble det fattet en påtaleavgjørelse i 38 menneskehandelsaker, hvorav 15 ble anmeldt i 2023, 20 ble anmeldt i 2022, og 3 ble anmeldt tidligere år. Ingen av sakene som ble påtaleavgjort i 2023 resulterte i en tiltalebeslutning. De 38 sakene ble henlagt eller henført under andre straffebestemmelser. Nedenfor gis en nærmere forklaring av tabellen:

- I 2023 ble 3 saker avgjort med en kode som regnes som oppklart.
- De oppklarte sakene dreier seg i hovedsak om tilfeller der intet straffbart forhold var bevist.
- De fleste sakene som i 2023 ble påtaleavgjort med en kode som regnes som ikke oppklart ble henlagt på bakgrunn av bevisets stilling.
- Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden fra anmeldelse frem til påtaleavgjørelse for oppklarte saker var for 2023 på 469 dager, en nedgang fra 548 dager i 2022. Gitt at antallet oppklarte saker er såpass lavt (3 saker i 2023), blir gjennomsnittlig saksbehandlingstid påvirket av enkeltsaker med svært lang saksbehandlingstid. For alle de påtaleavgjorte sakene i 2023 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid 283 dager, som er noe under gjennomsnittet på 299 dager for perioden 2019–2022.

8.5 Domfellelser

KOM har over flere år utarbeidet oversikt over straffesaker om menneskehandel.

I 2023 var det ingen nye dommer om menneskehandel. I 2024 pr. 1. tertial resulterte 2 ulike straffesaker i fellende dom for menneskehandel, begge er tingrettsdommer. Den ene dommen gjaldt utnyttelse til tvangstjenester (narkotikakriminalitet), og den andre gjaldt utnyttelse av en mindreårig til seksuelle formål. Dommene er ikke rettskraftige.

Siden innføringen av straffebestemmelsen om menneskehandel i 2003, er det etter KOMs oversikt avsagt totalt 54 fellende dommer. 2 av dommene er ikke rettskraftige.



15 av straffesakene omfatter utnyttelse av mindreårige.



42 av straffesakene gjelder utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål.



11 av straffesakene gjelder utnyttelse til tvangsarbeid eller tvangstjenester.



1 av straffesakene gjelder en kombinasjon av seksuell utnyttelse og tvangsarbeid/-tjeneste.

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, utlendingssaker 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.

Øvrige tiltak for avdekking og forebygging

I anmodning om innspill til KOMs tilstandsrapport for 2023 ba vi aktørene gi kortfattet informasjon om eventuelle gjennomførte forebyggingstiltak mot menneskehandel. Det er redegjort for flere av aktørenes innmeldte forebyggingstiltak for 2023 under de enkelte delene. I denne delen har vi redegjort for øvrige tiltak for avdekking og forebygging. KOM har for 2023 fått innspill fra Arbeidstilsynet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Tverroperativt kompetanseteam mot menneskehandel i Salten (ToKt), Tromsø kompetansenettverk og organisasjonen Lightup Norway.



9.1 Tiltak fra Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet er en viktig aktør for å bidra til å avdekke utnyttelse av arbeidstakere i norsk arbeidsliv og å henvise mennesker i sårbare situasjoner til rette aktører for bistand. Arbeidstilsynet er en aktiv deltaker i de tverretatlige sentrene mot arbeidslivskriminalitet, **a-krimsentrene**. Det er etablert åtte slike sentre. Gjennom arbeidet i sentrene, men også i tilsyn utført av Arbeidstilsynet alene, påtreffer Arbeidstilsynet ofte arbeidstakere i utsatte situasjoner. I tillegg til tilsyn, gjennomfører Arbeidstilsynet forebyggende aktiviteter i form av veiledningstiltak rettet mot utenlandske arbeidstakere. Arbeidstilsynet har informasjon på sine nettsider på en rekke språk (se [her](#)), gjennomfører målrettet annonsering i sosiale medier mot relevante målgrupper av utenlandske arbeidere, gjennomfører veiledningsseminarer for utenlandske arbeidstakere og deler ut informasjonsmateriell under tilsyn.

Arbeidstilsynet erfarer at **grensesnittet** mellom sosial dumping og menneskehandel kan oppleves uklart for inspektørene. For å **styrke** Arbeidstilsynets arbeid med og bidrag mot menneskehandel, vedtok Arbeidstilsynet høsten 2022 et **mandat** for arbeidet mot menneskehandel, med en nasjonal koordinator og flere inspektører som skal ha særskilt kunnskap på feltet.

Arbeidstilsynet har vedtatt et mandat for sine 10 **menneskehandelskontakter**. Kontaktene er geografisk spredd og har fått opplæring i indikatorer på menneskehandel i arbeidslivet. De bidrar til at inspektørkollegaer får nødvendig opplæring, har etablert kontakt med frivillige organisasjoner i sine områder og har tett kontakt med politiets menneskehandelsgrupper. Menneskehandelskontaktene har deltatt i mange fora der menneskehandel har vært tema, både i Norge og utlandet, for å dele sine erfaringer, fortelle hvordan Arbeidstilsynet jobber opp mot utsatte arbeidere og innhente erfaring fra andre aktører. I flere regioner er de også med i lokale nettverk av etater og frivillige organisasjoner som jobber med temaet menneskehandel. Menneskehandelskontaktene har i flere tilfeller meldt om mistanke om menneskehandel til politiet og bidratt med å opplyse om forhold avdekket i tilsyn. Samarbeidet mellom flere etater i a-krimsentrene gjør at også andre etater har oppmerksomhet på mulig utnyttelse av arbeidstakere.

Arbeidstilsynets inspektører møter hyppig på **arbeidstakere i utsatte situasjoner**, men det er ofte vanskelig å definere sakene som menneskehandel. Det er en utvikling at stadig flere har fått arbeid gjennom digitale plattformer, noe som gjerne medfører at de som utfører arbeidet ikke får den beskyttelsen av lovverket som de vanligvis vil ha ved ansettelse i et tydelig arbeidsgiver- og arbeidstakerforhold. Arbeidstilsynet ser eksempler på utnyttning av arbeidere i landbruk, massasje, fiskeindustri, opplevelsesindustrien og bygg og anlegg. Tredjelandsborgere og arbeidere i såkalt frivillig (ubetalt) arbeid står også ofte i en særlig utsatt situasjon.

9.2 Tiltak fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) skal gjennomføre regjeringens integreringspolitikk og har gitt innspill til KOM om tiltak mot menneskehandel i arbeidet med **bosetting av enslige mindreårige flyktninger**.

IMDi sitt arbeid med bosetting av flyktninger, herunder enslige mindreårige, begynner etter at flyktningene har fått oppholdstillatelse og er blitt kartlagt i asylmottak. Her gjennomføres det en kartlegging i henhold til UDI sine retningslinjer for bosettingsforberedende arbeid av enslige mindreårige i mottak. Kartleggingen benyttes av IMDi for å kunne finne en egnet bosettingskommune for den enslige mindreårige. Flyktninger som velger å ikke bo på asylmottak, omtales som privatboende. Disse registrerer selv bosettingsrelevant informasjon i forbindelse med at de må søke IMDi om bosetting med offentlig hjelp.

I forbindelse med krigen i Ukraina, har også **bosettingsbehovet** for enslige mindreårige økt betraktelig. Majoriteten av økningen blant denne gruppen finner IMDi hos fordrevne fra Ukraina, men også barn fra andre landbakgrunner som Syria og Afghanistan er representert. Samtidig har IMDi sett en markant økning av enslige mindreårige som **bosettes med følgeperson**¹ og flere tilfeller av enslige mindreårige som ikke har vært mottaksbeboere, men heller **privatboende** i tiden frem til formell bosetting. Det betyr at **flere kommuner** enn tidligere nå har bosatt enslige mindreårige, og at enkelte kommuner kan ha blitt særskilt utfordret med tanke på å ivareta barn som kommer uten foreldre.

Det er kun et fåtall kommuner hvert år som blir bedt om å bosette enslige mindreårige, og som fatter vedtak om å bosette enslige mindreårige. Disse kommunene har særskilte **bo- og omsorgsløsninger** som er tilpasset enslige mindreårige som kommer alene. Enslige mindreårige med følgeperson blir ofte bosatt i en kommune som ikke har vedtak om å bosette enslige mindreårige. Dette er fordi de som bosettes med en følgeperson som oftest inngår som del av en familie og vil dermed ikke ha det samme behovet for å bo i bo- og omsorgstiltakene for enslige mindreårige som kommer alene. Enslige mindreårige som kommer til Norge sammen med følgeperson får som oftest tilbud om å bo på et asylmottak sammen med følgepersonen.

Ikke alle enslige mindreårige har oppholdt seg på asylmottak i påvente av at oppholdstillatelsen er gitt av UDI og frem til bosetting i en kommune. Siden privatboende befinner seg utenfor mottakssystemet, blir ansvaret for **kartlegging** og ivaretagelse av eventuelle behov for oppfølging lagt til kommunes tjenesteapparat. Det foretas ikke en

¹ Enslige mindreårige asylsøkere som kommer til Norge sammen med andre voksne enn sine foreldre omtales ofte som enslige mindreårige med følgeperson. Med følgeperson menes person over 18 år som har søkt om beskyttelse, og utøver den daglige omsorgen for den enslige mindreårige, men som ikke har formelt foreldreansvar. Enslige mindreårige med følgeperson har de samme rettighetene til representant/verge og oppfølging som enslige mindreårige som kommer alene.

kartleggingssamtale med privatboende da de blir nødt til å selv søke om bosetting med offentlig hjelp. For å ivareta enslige mindreårige privatboende, har IMDi i samarbeid med et utvalg av representanter/verger utarbeidet et eget søknadskjema for bosetting med offentlig hjelp, som skal sikre at også disse barnas stemme blir hørt og som gir påminnelse om representantens rolle.¹

Når IMDi forespør en kommune om bosetting av en enslig mindreårig med følgeperson eller en privatboende enslig mindreårig, vil IMDi alltid gjøre kommunen oppmerksom på at et/flere av barna har status som enslig mindreårig, i tillegg til at kommunens flykningetjeneste bes om å ta kontakt med barneverntjenesten.

I saker der IMDi identifiserer tegn på at enslige mindreårige flyktninger kan være i en **utnyttingssituasjon**, samarbeider IMDi med blant annet Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, flykningetjenesten, barneverntjenesten og/eller representant/verge i prosessen frem mot avtale om bosetting med offentlig hjelp.

IMDi har gjennomført **kompetansehevende fagsamlinger** for kommuner som bosetter enslige mindreårige flyktninger, der spesielt sårbarhetsfaktorer knyttet til enslige mindreårige som flytter privat før formell bosetting ble aktualisert. IMDi vil også arrangere webinar hvor bosetting av enslige mindreårige er hovedtema og hvor målgruppen er kommuner som bosetter enslige mindreårige. Erfaringene fra 2023 har medført et ytterligere fokus på bosetting av enslige mindreårige med følgepersoner, og dette ble et tema også på IMDis fagkonferanse for bosetting i begynnelsen av 2024.

Du kan lese mer om IMDis arbeid med bosetting av enslige mindreårige flyktninger [her](#).

9.3 Regionale og lokale samarbeidsnettverk i arbeidet mot menneskehandel

KOM påpeker at **faste samarbeidsstrukturer**, også med lokal eller regional forankring, er viktig for å forebygge, avdekke og bekjempe menneskehandel. Det er i dag ikke etablert en koordineringsstruktur eller en lik administrativ tilknytning for lokale samarbeid på menneskehandelsfeltet. Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har over **tilskuddsordningen** på menneskehandels- og prostitusjonsfeltet tidligere finansiert to oppstartsprosjekter for slike samarbeid, med mål om videre forankring av samarbeidet i kommunen.

¹ Se [Søknad om bosetting med offentlig hjelp for privatboende](#) | IMDi

Tverroperativt kompetanseteam mot menneskehandel i Salten

Tverroperativt kompetanseteam mot menneskehandel i Salten (ToKt) er et regionalt nettverk.¹ Etableringen av teamet startet som et prosjekt i samarbeid mellom Likestillingssenteret KUN, Krisesenteret i Salten og RVTS Nord. Det ble finansiert av JD over tilskuddsordningen nevnt over i treårsperioden 2020–2023, med mål om å oppnå en forankring av arbeidet i kommunen etter prosjektperioden.

I dag koordinerer **krisesenteret i Salten** det tverroperative kompetanseteamet ToKt, etablert som hhv. et **innsatsteam** og en større gruppe kalt **kompetanseteam**. Innsatsteamet består av krisesenteret, NAV, A-krimisenteret, politiet, overgrepsmottaket, barnevernstjenesten, utekontakten og flyktningkontoret, og teamet møtes en gang i måneden. Innsatsteamet deltar i sin helhet i kompetanseteamet. Kompetanseteamet består av aktører i hjelpeapparatet med ulik kompetanse på utsatte grupper.² Målet med ToKt er å koordinere innsats, øke kunnskap og kompetanse og bistå hverandre i vanskelige saker. Kompetanseteamet møtes to ganger i året, der møtene organiseres som seminarer hvor de ulike aktørene holder innlegg og blir kjent. ToKt arrangerer også fagdager, som er en viktig arena for kompetanseheving om menneskehandel.

Tromsø kompetansenettverk

Tromsø kompetansenettverk mot negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, kjønnslemlestelse og menneskehandel (Tromsø kompetansenettverk) ble forankret i **Tromsø kommune** ved Avdeling for helse og omsorg, Seksjon for velferd, arbeid og inkludering, i desember 2021. Nettverket er et lokalt fellesprosjekt i Tromsø kommune som binder kommune, fylkeskommune, stat og frivillige sammen og skaper god forankring i linjen. Tromsø kommune har ansvar for koordinering av nettverket. Innen utgangen av 2023 deltok 25 ulike aktører i Tromsø kompetansenettverk.³ **Tverretattlig operativt team i menneskehandelsaker (TOT)**⁴ deltar i sin helhet i nettverket. Koordinator for Tromsø kompetansenettverk deltar i TOT sine fagmøter to ganger i året, der fokus er på kompetanseheving.

¹ Salten distrikt i Nordland fylke består av de åtte kommunene Beiarn, Bodø, Fauske, Gildeskål, Hamarøy, Saltdal, Steigen og Sørfold.

² Kompetanseteamet består av innsatsteamet, politiet (forebyggende/næringslivskontakt, familievoldskoordinator, radikaliseringskontakt, kontakt for trusselutsatte personer), Støttesenteret for kriminalitetsutsatte, Konfliktrådet, IMDi ved mangfoldsrådgiver, ATV-stiftelsen, Kirkens Bymisjon, Batteriet Nord-Norge, Frelsesarmeen, Røde Kors og representanter fra tillitsvalgsapparatet.

³ Nettverket består i dag av 25 ulike aktører fordelt på kommune, fylkeskommune, stat og frivillige. Per 2023 er deltakerne Tromsø kommune (koordinator), Enhet for psykisk helse og rus, NAV, krisesenteret, Sosialmedisinsk senter, flyktningtjenesten, legevakt, flyktningehelsetjenesten, koordinerende helse og omsorgskontor (representert ved koordinator for TryggEst), Sentrum helsestasjon (forebyggende helsetjenester), barnevernstjenesten, familievernkortoret, utekontakten, RVTS Nord, politiet, Støttesenter for kriminalitetsutsatte, Arbeidstilsynet, Statens barnehus, Konfliktrådet, fylkeskommunen (Utdanning og Avdeling for voksenopplæring, karriere og integrering), voksenopplæringen, IMDi ved mangfoldsrådgivere, Selvhjelp for innvandrere og flyktninger, Tromsø Røde Kors og Kirkens bymisjon Tromsø.

⁴ Koordinatorstilling i TOT ble delvis finansiert av JD over tilskuddsordningen i perioden 2019–2020, med mål om å oppnå en forankring av arbeidet i kommunen etter prosjektperioden. Det tverrfaglige arbeid mot menneskehandel ble fra desember 2021 implementert i kommunen ved en koordinator for TOT og ved deltakelse i Tromsø kompetansenettverk. Koordinator for TOT, forankret i NAV, har ansvar for samordning og koordinering av enkeltsaker med oppfølging av antatte ofre for menneskehandel.



©KOM.pod@politiet.no

I løpet av 2023 har Tromsø kompetansenettverk med enten alle eller flere aktører deltatt på ulike lokale og nasjonale fagdager, konferanser og seminarer. Dette har bidratt til økt **kompetanse** innad i nettverket, men også **nettverksbygging** ut til andre aktører. Flere av de som sitter i Tromsø kompetansenettverk er også representert i andre nettverk, samhandlingsfora og ulike operative team. De har gjennomført to nettverkssamlinger i 2023. Hovedfokus har vært å bli kjent med hverandres arbeidsoppgaver og rammer, og hva de kan få til sammen. På den siste nettverkssamlingen holdt Nasjonal veiledningsfunksjon i saker om mindreårige ofre for menneskehandel i Bufdir innlegg om sitt veiledningstilbud, erfaringer med saker hvor mindreårige kan være utnyttet i menneskehandel og KOMs veileder om identifisering av mulige ofre for menneskehandel, utviklet i samarbeid med blant annet veiledningsfunksjonen.

Nettverkssamlingene og annen deltakelse på faglige arrangementer styrker **samarbeidet** mellom aktørene, bidrar til kvalitetssikring, flere henvendelser om veiledning, raskere hjelp og avklaringer i enkeltsaker og til nødvendig kompetansedeling. Dette bidrar til avdekking av saker, god informasjonsflyt og økt bevisstgjøring av de ulike fagfeltene kompetansenettverket skal dekke. I løpet av 2023 har Tromsø kompetansenettverk også bidratt til at nye tolkerutiner er på plass både innad i nettverket, ut til samarbeidsaktører, og i Tromsø kommune sitt interne fagsystem. Tromsø kommune påpeker at bevisstgjøring i bruk av tolk er forebyggende og kan bidra til å avdekke saker.

Tromsø kommune påpeker som en utfordring at politiet i 2023 ikke har stilt med kontaktpersoner på menneskehandelsfeltet i nettverket, og nettverket har også mistet deltakelse fra politiets familievoldskoordinator og trusselkoordinator. Dette har vært bekymring med tanke på forebygging og avdekking av saker i Troms og bidratt til at nettverket har mistet muligheten til å få faglige oppdateringer fra politiet og politiets fokus på fagfeltene. De fremhever at det viktig å ha politiets fagkompetanse på plass både i Tromsø kompetansenettverk og TOT for å sikre at de holder seg oppdatert om trender, avdekking og forebygging. Uten enkeltpersoner med en rolle innen disse fagfeltene lar slik deltakelse seg vanskelig gjennomføre.

9.4 Informasjons- og forebyggingstiltak fra øvrige frivillige organisasjoner

Tiltak i regi av Lightup Norway

Lightup er en internasjonal **ungdomsbevegelse**, bestående av uavhengige demokratiske nasjonale organisasjoner som er både politisk og religiøst uavhengige. De er basert i Tyskland, Østerrike og Norge. De samarbeider med et nettverk av organisasjoner over hele Europa.

Lightup Norway har gjennom 2023 fremholdt **forebyggende innsats** mot menneskehandel gjennom **informasjonstiltak og undervisning**, primært rettet mot ungdommer. Tiltakene setter fokus på unges forbrukermakt og unges mulighet til å ta valg som reduserer etterspørselen etter varer og tjenester produsert eller utført av mulige ofre for menneskehandel. Spesielt er fokus rettet mot seksuell utnyttelse gjennom digitale plattformer. Tilskudd fra JD i 2023 har bidratt til at mange unge og unge voksne har fått dybdekunnskap om menneskehandel og seksuell utnyttelse gjennom å engasjere seg i tiltakene knyttet til prosjektet. Tiltakene har bestått av videreutvikling av undervisningsopplegg og tilgjengeliggjøring av læringsressurser via organisasjonens nettportal, undervisninger og workshops for målgruppen, drift av Lightupmagasinet (nettmagasin), drift av podstarbeidet til podcasten «Ungt søkelys», og deltakelse i samfunnsdebatten. Lightup har et ressursnettverk bestående av frivillige ungdommer og unge voksne i alderen 15 til 30 år som medvirker i deres prosjekter, samt noen lokale team (lokallag) som har virksomhet på sitt hjemsted. De har lokale team i Bergen, Kristiansand og Oslo, og et studentlag ved Universitetet i Oslo er i etableringsfasen.

Lightup fremhever at dagens unge spiller en sentral rolle som aktive **endringsagenter** for å redusere menneskehandel og utnyttelse. Uten å ha med unge på laget, vil ikke innsatsen lykkes. Gjennom arbeidet, opplever Lightup at de får muligheten til å gi unge en **plattform** der de kan ta i bruk sitt kreative engasjement mot menneskehandel. De erfarer at unge ønsker å ta valg som hindrer menneskehandel, men at de trenger verktøy som kan sette dem i stand til å ta nettopp slike valg.

I møte med unge (på skolebesøk og andre ungdomsarenaer) erfarer de at kunnskapsnivået om menneskehandel er forholdsvis lavt. Det å starte med bevisstgjøring er dermed et viktig første steg for å skape forandring. Det er viktig at ungdommer blir utrustet med god kunnskap om menneskehandel. Lightup erfarer at unge ønsker å engasjere seg i arbeidet gjennom å selv være med og identifisere løsninger og verktøy som kan bidra til å skape positiv forandring som trengs og redusere utnyttelsen som skjer. De erfarer også at informasjonstiltakene kan bidra til å **forebygge** at unge selv utsettes for utnyttelse, og spesielt utnyttelse i digitale kanaler. Slik kan de hjelpe unge med å kjenne til hvilke tegn de må se etter, hva som kan være risikoatferd, og hvem de kan kontakte dersom de tror at de blir lurt eller utsatt for noe over nettet. På denne måten ønsker Lightup gjennom forebyggende arbeid å bidra til å redusere ungdommers sårbarhet for seksuell utpressing, krenkelser og utnyttelse.

Gjennom 2023 har Lightup videreutviklet **ressursmaterieell til bruk i skoler**. De har en **ressursbank** på organisasjonens nettside. Undervisningsressursene er forankret i menneskerettighetsundervisning (human rights education), ved å mobilisere unge til å ta del i å skape varig, positiv endring lokalt, nasjonalt og globalt. Gjennom kreative læringsressurser som deres kortspill **Human.kind**, og ved bruk av kreative elementer som klipp fra dokumentarfilmer, digitale ordskyer (Mentimeter) og interaktive presentasjoner, engasjerer de elever med workshop om menneskehandel. I 2023 lanserte de en kort **animasjonsfilm** om menneskehandel på YouTube, til bruk for skoleundervisning om menneskehandel. Filmen hadde i begynnelsen av 2024 fått over 2 300 eksponeringer gjennom Instagram.

I 2023 har Lightup **besøkt ungdomsarenaer** gjennom foredrag, workshops, stand-besøk, og appeller. Gjennom dette arbeidet har de nådd ut til 4 749 personer, primært unge og studenter. De har holdt 12 workshops, 8 appeller og fremmet ressurser og informasjon om Lightups forebyggende og holdningsskapende arbeid på 8 stand-arenaer (ungdomsleirer, helsesykepleierkongressen, videregående skoler mv.). Deler av undervisningen har blitt avholdt for voksne yrkesaktive eller foreldre (sekundærmålgruppe). De har besøkt skoler og ungdomsarenaer på Østlandet, Innlandet, Vestlandet, Sørlandet og i Troms, og fremhever viktigheten av god geografisk spredning når det kommer til informasjonsarbeid. De har også fått et jevnt tilfang av henvendelser fra studenter og skoleelever som har etterspurt ressursmaterieell om menneskehandel til egne prosjekter, samt fra lærere som har etterspurt ressursmaterieell om menneskehandel til egen bruk i sin undervisning. 15 lærere har bestilt fysiske eksemplarer fra kortspillet **Human.kind** som omhandler menneskehandel og digital seksuell utnyttelse. Lærerne har oppgitt at spillet skal benyttes for deres klasser, og antallet elever dette utgjør er minst 400. Lightup fremhever som positivt at ressursene kan brukes også av lærere selv, og at de på denne måten kan nå bredere ut med de forebyggende informasjonstiltakene.

Gjennom 2023 har Lightups nettverk av frivillige også jobbet med publisering av flere artikler og saker til **Lightupmagasinet**. Dette er et digitalt magasin på Lightup sin nettside som søker å gå i dybden på temaer som berører menneskehandelsfeltet og tematikken som helhet. Målgruppen for magasinet er primært unge mellom 13–30 år. Totalt har magasinredaksjonen publisert 15 saker i 2023. I tillegg har Lightup fått på trykk flere mediesaker i tradisjonelle medier, og Lightup har også fremmet viktigheten av

forebyggende innsats mot menneskehandel i politisk påvirkningsarbeid gjennom året. Etter støtte fra Landsrådet for barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) til magasinarbeidet i 2023, fikk Lightup høsten 2023 også muligheten til å lansere sitt første fysiske magasin av Lightupmagasinet, også gjort tilgjengelig på nettsiden [her](#). Lanseringen fant sted på Sentralen i Oslo, der de arrangerte en paneldebatt med ungdomspolitikere og samfunnsdebattanter på Sentralen i Oslo. Magasinet har tittelen "Stemmer mot seksuell utnyttelse på nett".

Podkast-redaksjonen har jobbet med videreutvikling av **podkast-konseptet Ungt søkelys**. I 2023 publiserte de 5 episoder av podcasten om tematikk som menneskehandel i Norge, koblinger mellom seksuell utnyttelse og barn og unges bruk av nettporno, om samtykkeloven, og om lovarbeid i EU knyttet til beskyttelse av barn mot seksuell utnyttelse på nett. Hovedmålgruppen for Ungt søkelys er unge i alderen 13–15 år. Formålet er å nå ut til målgruppen med dybdekunnskap om menneskehandel og menneskehandelsrelatert tematikk, på en plattform der de allerede befinner seg. De tipser også skoleelever om podcasten når de besøker undervisningsarenaer, ettersom dette er en god læringsressurs for elever som ønsker å gå mer i dybden av tematikken etter å ha deltatt i workshops. Videre opprettholder Lightup tilstedeværelse i **sosiale medier**, primært på Instagram, men også på Facebook og LinkedIn. De nådde ut til 12 543 personer på Instagram i 2023, en økning på 33 prosent fra 2022. Antallet besøkende på Instagramprofilen var 3 896 personer, en økning på 27 prosent fra 2022. Deres mest populære innlegg fra 2023 ble fikk 604 likerklikk og nådde ut til ca. 3 700 kontoer. De nådde ut til 19 967 personer på Facebook i 2023, en økning på 14,5 prosent fra 2022.

Lightup viser til at de har skapt engasjement og deltatt i den **offentlige debatten** gjennom å dele en rekke innlegg som har fått god synlighet og mye engasjement. De har også fremmet viktigheten av forebyggende innsats mot menneskehandel i sitt politiske påvirkningsarbeid gjennom året og i samarbeidsnettverk. Blant annet har de gjennom 2023 vært med i Medietilsynets ungdomsnettverk for trygg digital oppvekst. Nettverket la frem krav til barne- og familieministeren under Arendalsuka i august 2023. På Arendalsuka deltok de med innlegg på et seminar arrangert av Stine Sofies Stiftelse og Stiftelsen Barnevakten om forebygging av digitale seksuelle overgrep mot barn. Forskere fra NKVTS og sentrale politikere som barne- og familieministeren deltok også på seminaret. Høsten 2023 deltok de blant annet i høringsinnspill i forbindelse med statsbudsjettthøringene. I Justiskomiteen løftet de frem behovet for å styrke arbeidet mot menneskehandel i Norge, og at Norge trenger en oppdatert handlingsplan som kan reflektere nåtidens utnyttelsesbilde med økende seksuell utnyttelse av barn og unge på nett, og prioritere forebyggende innsats. De tok også til orde for at tilskuddet til organisasjoner på menneskehandelsfeltet må økes og bli flerårig (ikke bare ettårig), for å sikre forutsigbarhet i driften og legge grunnlag for mer samarbeid og flere målrettede resultater.

Årsrapporter for organisasjonens arbeid er tilgjengelig [her](#).



Tekst og korrektur: KOM

Layout og design: TRY

© Koordineringsenheten mot menneskehandel, juni 2024







Du finner flere publikasjoner
fra KOM på [politiet.no/
menneskehandel](https://politiet.no/menneskehandel).