

Rapport

fra Koordineringsenheden
for ofre for menneskehandel

2021

Juni 2022

Innhold

Sammendrag	5	7 Bolig og oppfølging for voksne som er antatte ofre	49
1 Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel	9	7.1 Finansiering av tiltak	49
1.1 KOMs rolle og oppgaver	9	7.2 En sammensatt ordning	49
1.2 Tilstandsrapporten for 2021	10	7.3 Personer i bo- og oppfølgingstiltakene i 2021	50
1.3 Aktiviteter i 2021	11	7.4 Erfaringer fra tiltakene som også drifter botiltak for antatte ofre	51
2 Utfordringer, politiske satsinger og anbefalinger	17	7.5 Erfaringer fra andre tiltak som gir oppfølging til antatte ofre	60
2.1 Behov for en styrket samordning	17	8 Straffesaker	81
2.2 Politiske satsinger på feltet	17	8.1 Mål og prioriteringer for politiets arbeid	81
2.3 Overordnede anbefalinger fra KOM	19	8.2 Politiets innsats, utfordringer og trender	82
2.4 Flyktninger fra Ukraina – risikobilde, tiltak og anbefalinger	20	8.3 Anmeldelser	86
3 Oppholdstillatelse	25	8.4 Straffesaksbehandling	90
3.1 Utlendingsforvaltningens rolle i saker om menneskehandel	25	8.5 Domfellelser	91
3.2 Refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel	25		
3.3 Asylvedtak der søkere er identifisert som mulige ofre	27		
3.4 Asylsøkere med botilbud på krisesenter i regi av ROSA	29		
3.5 Andre sakstyper	29		
4 Assistert retur	33		
4.1 Tilbud om assistert retur og reintegrering	33		
4.2 Omfang av assisterte returnerer	34		
5 Barnevernstiltak	37		
5.1 Barnevernstjenestens ansvar	37		
5.2 Plasseringer etter barnevernloven	38		
5.3 Saker behandlet av fylkesnemndene etter barnevernloven § 4-29	38		
5.4 Nasjonal veiledningsfunksjon i saker om mindreårige ofre for menneskehandel	39		
5.5 Behov for kompetanseheving	39		
5.6 Behov for et strukturert samarbeid	39		
6 Helsehjelp	43		
6.1 Tilgang til helsehjelp	43		
6.2 Aktiviteter i regi av Helsedirektoratet	43		
6.3 Aktiviteter i regi av RVTS	44		
6.4 Utfordringer og anbefalinger	45		

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



Sammendrag

Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) er gitt i oppgave av Justis- og beredskapsdepartementet (JD) å utarbeide en årlig tilstandsrapport om situasjonen på menneskehandelsfeltet i Norge. Rapporten er utarbeidet på bakgrunn av innspill fra en rekke av KOMs samarbeidsaktører. Vi er svært takknemlige for et godt samarbeid om rapporten fra offentlige instanser og frivillige organisasjoner.

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

I tilstandsrapporten for 2021 gir vi kunnskap om

- ▶ **utfordringer, satsinger og anbefalinger**
- ▶ **flyktninger fra Ukraina** – risikobilde, tiltak 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

Vi gjør oppmerksom på at rapporten gjelder **primært for året 2021**. Deler av rapporten strekker seg imidlertid over til **første del av 2022**. Dette gjelder særlig punktet om flyktninger fra Ukraina, utfordringer, politiske satsinger og anbefalinger, og dommer om menneskehandel.

Vi gjør videre 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.

Sentrale funn for 2021:

I rapporten for 2021 beregner som nevnt over KOM ikke omfang av antatte ofre, men vi redegjør for et utvalg av gjennomførte tiltak for å bistå og beskytte

antatte ofre og gir en oppdatert oversikt over straffesaker. Nedenfor gis noen nøkkeltall.

Oppholdstillatelse

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

- ▶ **Refleksjonsperiode** er en 6 måneders tillatelse som skal tilrettelegge for at personen skal kunne bryte med miljøet bak menneskehandelen, og settes i stand til å ta et informert valg om hvorvidt hun eller han vil samarbeide med myndighetene om straffeforfølgning av bakpersonene. Utlendingsdirektoratet (UDI) fattet 8 vedtak om refleksjonsperiode i 2021, og alle ble innvilget.
- ▶ **Begrenset oppholdstillatelse** for ofre for menneskehandel er en tillatelse som kan gis for inntil 12 måneder med mulighet for fornyelse. Tillatelsen skal tilrettelegge for at straffeforfølgning av bakpersoner kan finne sted. UDI fattet 12 vedtak om begrenset oppholdstillatelse i 2021. 8 av sakene ble innvilget.
- ▶ UDI fattet vedtak i 7 **asylsaker** i 2021 der søkeren var identifisert som mulig offer for menneskehandel. 3 av sakene ble innvilget.
- ▶ Utlendingsnemnda (UNE) behandler **klager** over avslag gitt av UDI. I 2021 fattet UNE vedtak i 1 klagesak om begrenset oppholdstillatelse. UNE opprettholdt UDIs avslag i denne saken. UNE behandlet 1 asylsak der klageren anførte å ha vært utsatt for menneskehandel.

Assistert retur

- ▶ UDI tilbyr antatte ofre for menneskehandel assistert retur og reintegrering gjennom International Organization for Migration (IOM) sitt returprogram for sårbare migranter. 12 voksne personer som hadde blitt innvilget reintegreringsstøtte som mulige ofre for menneskehandel reiste i 2021 til hjemlandet eller til et land der de hadde oppholdstillatelse.

Barnevernstiltak

- ▶ Det var i 2021 én mindreårig plassert på institusjon med hjemmel i barnevernloven § 4-29 (midlertidig plassering i institusjon uten samtykke ved fare for utnyttelse til menneskehandel). Det var ikke registrert mistanke om antatte ofre for menneskehandel i Bufetats omsorgssentre i 2021. Ingen av Bufetats regioner har i 2021 rapportert om mindreårige ofre for menneskehandel plassert etter andre paragrafer i barnevernloven. Det mangler imidlertid rapporteringssystemer for å fange opp saker der barnevernstjenesten kan ha mistanke om menneskehandel. Dette innarbeides i kommunenes rapportering fra og med andre halvår 2022.

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 2021.

- ▶ Bo- og oppfølgingstiltak har til sammen rapportert inn 197 voksne antatte ofre for menneskehandel som mottok bistand i 2021. Antallet gir en indikasjon på omfang av tiltak som gis til antatte ofre for menneskehandel.

Straffesaker

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

- ▶ **Anmeldelser:** I 2021 ble det registrert 29 anmeldelser for menneskehandel. Ingen av anmeldelsene var for grov menneskehandel. I alt var det 30 fornærmede, hvorav 10 var fornærmede under 18 år på gjerningstidspunktet. Samtlige politidistrikter har hatt anmeldte saker om menneskehandel i 2021.
- ▶ **Straffesaksbehandlingen:** I 2021 ble det fattet en påtaleavgjørelse i 35 menneskehandelsaker, hvorav om lag halvparten ble registrert i foregående år. 7 av sakene som ble påtaleavgjort i 2021, resulterte i en tiltalebeslutning. De øvrige sakene ble henlagt eller henført under andre straffebestemmelser. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden fra anmeldelse frem til påtaleavgjørelse for oppklarte saker var for 2021 på 227 dager.
- ▶ **Dommer:**
 - › I 2021 resulterte 3 ulike straffesaker i fellende dom for menneskehandel, 1 var lagmannsrettsdom og 2 tingrettsdommer. Lagmannsrettsdommen, som gjaldt utnyttelse til tvangsarbeid, er rettskraftig. De to tingrettsdommene, som begge gjaldt utnyttelse til prostitusjon, er ikke rettskraftige.
 - › Pr. 1. tertial i 2022 var det ikke avsagt dommer om menneskehandel.
 - › Siden innføringen av straffebestemmelsen om menneskehandel i 2003, er det etter KOMs oversikt pr. 1. tertial 2022 (30. april) avsagt totalt 53 fellende dommer. 51 av dommene er rettskraftige. 15 av straffesakene omfatter utnyttelse av mindreårige. 43 av straffesakene gjelder utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål, en av dem i kombinasjon med tvangsarbeid. 10 gjelder utnyttelse til tvangsarbeid eller tvangstjenester.

1 Se [Lov om straff](#).



1 Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel

1.1 KOMs rolle og oppgaver

Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) er et av tiltakene i myndighetenes arbeid mot menneskehandel, med en overordnet funksjon å være pådriver for tverretattlig 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 **tverrfaglig 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 informasjons tiltak. KOM skal også gi forslag til informasjons- og kompetansehevingstiltak overfor aktuelle målgrupper. En viktig målsetting i dette arbeidet er å legge til rette for at kompetanse og informasjon spres og forankres i det ordinære hjelpe- og tiltaksapparatet.

▶ **Rapporteringer**

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

▶ **Utvikling av verktøy**

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

Skal KOM gjøres i stand til å ivareta de overordnede målene og arbeidsoppgavene som er satt av departementet, forutsetter det at myndigheter og organisasjoner ønsker å bidra inn i et gjensidig tverretattlig og tverrfaglig samarbeid. KOM har et bredt **nettverk**

av samarbeidsaktører og kontaktpunkter i offentlige instanser og frivillige organisasjoner med ansvar å følge opp regjeringens handlingsplan mot menneskehandel eller andre tiltak som skal bistå og beskytte ofre for menneskehandel.

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

1.2 Tilstandsrapporten for 2021

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 ligger på politiet.no/menneskehandel.

I tilstandsrapporten for 2021 gir vi kunnskap om

- ▶ **utfordringer, satsinger og anbefalinger**
- ▶ **flyktninger fra Ukraina** – risikobilde, tiltak 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

Vi gjør oppmerksom på at rapporten gjelder **primært for året 2021**. Deler av rapporten strekker seg imidlertid over til **første del av 2022**. Dette gjelder særlig punktet om flyktninger fra Ukraina, utfordringer, politiske satsinger og anbefalinger, og dommer om menneskehandel.

I likhet med rapporten for 2020 har vi i år primært valgt å belyse **overordnede utfordringer og anbefalinger** fra KOMs perspektiv i kapittel 2. Vi vurderer at flere av hovedutfordringene og anbefalingene vi har redegjort detaljert for tidligere fortsatt er gjeldende i 2021. Kapittel 2 gir i år også en oversikt over **risikobilde, tiltak og anbefalinger** knyttet til arbeidet mot menneskehandel i lys av flyktnings situasjonen fra Ukraina. Utfordringer som KOMs samarbeidsaktører har meldt inn til KOM, fremgår av de øvrige kapitlene.

KOM har i årets tilstandsrapport 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 og kan tilsendes på forespørsel til KOM.pod@politiet.no.

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.

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

forpliktelse 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 menneskehandel².

1.3 Aktiviteter i 2021

Vi gir nedenfor en oversikt over noen av KOMs aktiviteter for 2021 som vi anser som de mest vesentlige. Oversikten er med andre ord ikke uttømmende, men gir et innblikk i de mange oppgaver KOM jobber med i løpet av et år.

Rapporteringer og informasjonstiltak

- ▶ Publisert [KOM tilstandsrapport 2020](#) med redegjørelse for utfordringer, satsinger og anbefalinger på menneskehandelsfeltet, gjennomførte tiltak for å bistå og beskytte antatte ofre, og en oversikt over straffesaker. Vi satte et særlig fokus i rapporten på covid-19 implikasjoner i arbeidet mot menneskehandel.
- ▶ Formidlet kvartalsvise nyhetsbrev til KOMs samarbeidsaktører med orientering om KOMs arbeidsprosesser, aktuelle internasjonale og nasjonale rapporter og tiltak, politiske dokumenter, rettsavgjørelser og annet aktuelt på feltet.
- ▶ Bidratt til internasjonale rapporteringer, blant annet:
 - › Trafficking in Persons Report (TIP), U.S. State Department
 - › Global report on Trafficking in Persons (GLOTIP) 2022, FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC)
 - › Rapporten til GRETA's tredje evaluering av Norges gjennomføring av konvensjonsforpliktelser etter Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel. GRETA's tredje evalueringsrapport av Norge ble publisert 8. juni 2022, se [her](#).
- › Rapporten “The effects of COVID-19 on Trafficking in Persons and responses to the challenges”, FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC), se rapporten [her](#).
- ▶ Bistått JD med å gjennomgå søknader til tilskudsordningen på menneskehandels- og prostitusjonsfeltet.
- ▶ Gitt innspill til høringer på menneskehandelsfeltet eller tilgrensende fagfelt.
- ▶ Videreført et samarbeidsprosjekt med United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Prosjektet søker å utvikle et bedre grunnlag for omfangsberegninger av antall ofre for menneskehandel i Norge: “Estimating the prevalence of trafficking in persons in Norway using the Multiple Systems Estimation methodology”, se [her](#) for mer informasjon om UNODCs metode for omfangsberegninger. Forskningsstiftelsen Fafo ble i 2020 tildelt et oppdrag om å være norsk forskningspartner i dette prosjektet, se [her](#). Det ble høsten 2021 vurdert og konkludert med at omfangsberegningen ikke kunne gjennomføres i Norge. Status pr. juni 2022 er at Fafo har levert utkast til prosjektets sluttrapport som gir en grundig oversikt over de utfordringer som prosjektet møtte på, årsakene til at prosjektet ikke lot seg gjennomføre og hva som anbefales for å kunne gjennomføre fremtidige omfangsberegninger i Norge.
- ▶ Deltatt i en tverrdirektoral arbeidsgruppe. Ved supplerende tildelingsbrev JD til POD av 24. juni 2020 ble det gitt et felles oppdrag til aktuelle direktorater om å utrede menneskehandelsfeltet, se [her](#). Den tverrdirektorale arbeidsgruppen, ledet av POD, har utarbeidet en rapport med forslag til ulike modeller for ny organisering av arbeidet på menneskehandelsfeltet i Norge, se punkt 2.2 for nærmere informasjon.

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

- ▶ Håndtert presse-/og mediehenveler fortløpende i 2021.

Nettverksdrifting, kompetanseutvikling og veiledning

- ▶ Arrangert tre nasjonale seminarer om menneskehandel i 2021. Målgrupper for KOM-seminarene er representanter fra statlig og kommunal sektor (politi og påtale, utlendings-, helse-, barneverns-, arbeids- og velferdsmyndighetene mv.), hjelpetiltak, advokater, frivillige organisasjoner og forskningsmiljøer som er tilknyttet KOM nettverket, eller som på annen måte har roller eller oppgaver på menneskehandelsfeltet.

- › Den 9. mars arrangerte KOM, i samarbeid med politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel, et digitalt halvdagsseminar: “**Menneskehandel i arbeidslivet – begrepsbruk og behov for samhandling**”.

Formålet med seminaret var å gi bedre felles forståelse for menneskehandel i form av tvangsarbeid, og en bredere samhandling og innsats på feltet. Politiets kompetansegruppe fulgte opp seminaret med konkrete oppfølgingstiltak og interne workshoper.

Fafo-forskerne Anette Brunovskis og Anne Mette Ødegård bygget videre på kunnskap fra rapporten “Menneskehandel i arbeidslivet” (Fafo-rapport 2019:35), med særlig fokus på begreper og samhandlingsbehov. Rapporten gir innsikt i begrepsbruk og behov for samarbeid ved avdekking, bistand, etterforskning og straffeforfølgning av menneskehandel i arbeidslivet. Forskerne trakk også linjer fra rapportens funn til Europarådets nyere rapporter og verktøy (2020-2021) om menneskehandel i form av tvangsarbeid. Seminaret ga videre perspektiver fra Arbeidstilsynet og politiet om tiltak for bedre samhandling for å avdekke menneskehandel.

- › Den 14. oktober arrangerte KOM digitalt halvdagsseminar om **lagmannsrettens dom**

i **Lime-saken** (Borgarting lagmannsrett, 2021-09-10 og 2021-06-18).

Lagmannsrettsdommen ble grundig presentert ved Geir Evanger, statsadvokat ved Det nasjonale statsadvokatembetet og aktor i Lime-saken, og ved Gro Wildhagen, advokat i Advokatfirmaet Salomon-Johansen AS og bistandsadvokat for seks av de fornærmede i Lime-saken.

Formålet med seminaret var å gi en bedre felles forståelse av lagmannsrettens dom i norges-historiens største menneskehandels sak, herunder sakskomplekset og lovanvendelsen.

- › Den 27. oktober arrangerte KOM nasjonalt seminar om menneskehandel: “**Blindsoner – hvordan avdekke menneskehandel og sikre tilgang til ofrenes rettigheter?**”

Formålet med KOMs nasjonale seminar 2021 var å få økt kunnskap om noen av blindsonene i menneskehandel. Fokus ble satt på situasjoner der det kan være særlig krevende å avdekke menneskehandel: utnyttelse som del av annen kriminalitet, utnyttelse av barn, og situasjoner der antatte ofre ikke forteller eller samarbeider slik vi skulle ønske.

Foredragsholdere inkluderte representanter fra Riksadvokatembetet, Kripis, Oslo politidistrikt, RVTS Øst, UDI, Bufdir og Center mot Menneskehandel (CMM) fra Danmark.

Det digitale programmet ble komplementert av lokale samlinger i Oslo, Bergen, Stavanger og Tromsø for å styrke lokale samarbeidsnettverk. Rammen var å følge den digitale sendingen i fellesskap, spise lunsj og deretter ha et lokalt oppfølgingsmøte hvor lokale aktuelle problemstillinger stod på dagsorden.

- ▶ Initiert og deltatt i tverretatlige/-faglige møtearenaer:

- › Samarbeid med RVTSene om tilgrensende oppdrag på kompetansehevings- og informasjonstiltak (RVTS Nord og RVTS Vest representerer RVTSene inn mot KOM).
 - › Samarbeid med Bufdirs veiledningsfunksjon for saker om mindreårige ofre for menneskehandel.
 - › Observatørrolle i Nasjonalt nettverk for arbeid mot menneskehandel i helse- og omsorgstjenestene.
 - › Digitale møter med flere av de frivillige organisasjonene på feltet for gjensidig informasjonsutveksling, avklaring av tiltak eller oppfølging av tilskuddsordningen.
- ▶ Deltatt i jevnlige møter med JD om oppfølging av tiltak på menneskehandelsfeltet.
 - ▶ Deltatt i samarbeidsfora i politiet:
 - › Samarbeidsmøter i POD og møter med Kripas om menneskehandel og tilgrensende fagfelt og tiltak.
 - › Deltatt på digitale og fysiske samlinger i politiets kompetansegruppe mot menneskehandel.
 - ▶ Deltatt i internasjonale møter og fora:
 - › Sammen med Justis- og beredskapsdepartementet (JD) deltar KOM i Østersjørådets (CBSS) arbeidsgruppe, [Task Force against Trafficking in Human Beings](#) (CBSS, TF-THB). Fra 1. juli 2021 overtok Norge formannskapet i Østersjørådet, etter Litauen. Det første møte i arbeidsgruppen CBSS TF-THB under norsk formannskap ble avholdt 16. september. Månedlige møter i arbeidsgruppen ble avholdt høsten 2021 under ledelse av JD med bistand fra KOM.

Som ledd i arbeidet med CAPE-prosjektet (Competence building, Assistance provision and Prosecution of labour exploitation cases in the Baltic Sea Region), arrangerte JD og KOM et webinar den 23. mars 2021 i samarbeid med Caritas: "Migrant workers at risk of Trafficking in Human Beings for the purpose of Labour Exploitation in Norway".

Deltatt digitalt på CAPE webinarer arrangert av

Finland 7. juni, Tyskland 6. oktober og prosjektets sluttkonferanse den 9. juni 2021. KOM deltok også på sluttkonferanse for THALIA prosjektet (medias rolle på menneskehandelsfeltet) den 7. desember 2021.

- › Deltatt den 12. mai 2021 på UNODC Expert Group Consultation i forbindelse med UNODC-publikasjonen "The Impact of COVID-19 on Trafficking in Persons".
- › Ble intervjuet av det finske forskningsinstituttet HEUNI i mai 2021 til rapport om utnyttelse i arbeidslivet.
- › Avholdt møte med og holdt presentasjon for GRETA-delegasjonen ved deres evalueringsbesøk til Norge 20.-24. september 2021.
- › KOM deltok på konferansen "Nordic Best Practices against Trafficking in Human Beings". Konferansen ble avholdt i Helsinki 18. november under Nordisk ministerråds finske formannskap, se [her](#).

Formålet med seminaret var å styrke samarbeidet mellom de nordiske land på menneskehandelsfeltet, hvor hvert land presenterte ulike beste praksiser innen arbeidet mot menneskehandel. Fra Norge ble det holdt presentasjoner fra politiets nasjonale kompetansegruppe og Lauras Hus.

KOM koordinerte og forberedte norsk deltakelse på konferansen. Norge var bredt representert med deltakere fra JD, KOM, Troms, Oslo og Sør-Vest politidistrikt, UDI, Arbeidstilsynet, HTSO, ROSA, Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen og Caritas.

- › Deltatt digitalt på en rekke internasjonale møter i regi av blant annet UNODC, OSSE, ODIHR og CBSS.

- ▶ Holdt foredrag og gitt løpende faglig veiledning

om menneskehandel til ulike offentlige instanser, frivillige organisasjoner og andre aktører som kontakter KOM.

Verktøy

- ▶ Utarbeidet oversikt over rettsavgjørelser om menneskehandel, herunder sammendrag av dommer som gjelder straffesaker, utlendingssaker og dommer fra Den europeiske menneskerettsdomstolen. Oversikten blir oppdatert hvert tertial og publisert på politiet.no/menneskehandel. Se [Rettsavgjørelser om menneskehandel – oversikt fra KOM](#).
- ▶ Oppdatert temasiden om menneskehandel på [politiet.no/menneskehandel](#) og gitt bidrag til politiets fagportal KO:DE om menneskehandel.



2 utfordringer, politiske satsinger og anbefalinger

2.1 Behov for en styrket samordning

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

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

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

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.

Etter KOMs vurdering er det behov for en styrket instans eller funksjon som ivaretar det tverretatlige og tverrfaglige arbeidet mot menneskehandel på **systemnivå** og som også har overordnet ansvar for å gjennomføre kompetansehevingstiltak, omfangsberegninger og rapporteringer. KOM har ikke mandat eller ressurser til å ivareta en slik formell samordningsfunksjon i dag. I Norge har det tosidige formålet ved bistanden til ofre gjort at overordnede tiltak har blitt koordinert av justissektoren. KOM mener det er hensiktsmessig at et forsterket samarbeid fortsatt samordnes av justissektoren. Vi ser denne forankringen som viktig både for å ivareta de to formålene ved bistanden, og for å sikre helhet opp mot politiets satsinger for å forebygge og bekjempe denne alvorlige kriminaliteten. Det er i tillegg behov for en instans eller funksjon som kan koordinere det tverrfaglige arbeidet på **operativt saksnivå**, ved å 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.

2.2 Politiske satsinger på feltet

Økt samordning er blant de sentrale anbefalingene fra **Europarådets ekspertorgan GRETA**³. 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 oppfordret Norge til å utvikle et mer formalisert system som avklarer roller og rutiner for å identifisere og følge opp antatte ofre, en såkalt National Referral Mechanism (NRM)⁴.

GRETA gjennomførte sin **tredje evalueringrunde** av Norge 20.–24. september 2021. Evalueringsrapporten

3 [GRETA](#) (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) skal påse at medlemslandene overholder sine forpliktelser etter Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel, se [GRETA's evalueringsrapporter for Norge](#).

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

ble publisert 8. juni 2022, se [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 Europarådskonvensjonen, sett hen til GRETA's tidligere evalueringsrapporter om Norge.

GRETA anerkjenner tiltak som er tatt for å videreutvikle det juridiske rammeverket, både i straffeloven og utlendingsloven og ved den nye åpenhetsloven⁵. GRETA vurderer at også offentlige tolketjenester i Norge har blitt bedre, men savner likevel en sikring av tilgjengelige kvalifiserte og uavhengige tolker til ofre fra første møte med bistandsadvokat.

I rapporten oppfordres norske myndigheter til å sikre bedre ofrenes tilgang til erstatning også i de saker der det ikke er reist straffesak mot den antatte gjerningspersonen. 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 oppfordrer GRETA norske myndigheter til å styrke identifiseringen av ofre for menneskehandel, og gjentar anbefalingen om å etablere en National Referral Mechanism (NRM). GRETA påpeker 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.

KOM imøteser en grundig gjennomgang av GRETA's anbefalinger som grunnlag for å styrke innsatsen på feltet. I Norge har innsatsen mot menneskehandel hittil vært styrt fra politisk hold ved handlingsplaner. **Handlingsplanen mot menneskehandel fra 2016**, som ble utformet av den forrige regjeringen, hadde

som overordnet mål å samordne og effektivisere innsatsen på feltet. Det er per i dag ikke utviklet noen ny handlingsplan mot menneskehandel fra regjeringen, og menneskehandel er heller ikke omtalt i regjeringens plattform, se [Hurdalsplattformen](#).

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) 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 tjenstedesign i staten, [StimuLab](#). Halogen og Rambøll gjennomførte prosjektet, med bred deltakelse fra tjenesteytere både i offentlige etater og frivillige organisasjoner. Prosjektets sluttrapport "[Ofre for menneskehandel – helhetlig og brukersentrert tjeneste](#)" fra februar 2018 gir en rekke anbefalinger for å styrke den overordnede styringen på feltet og å etablere et mer tilrettelagt tjenesteløp for ofre for menneskehandel.

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

⁵ Lov om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, se [her](#) (ikraftttredelse 1. juli 2022).

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 at departementet foretar noen veivalg som gir retning for et videre arbeid med å detaljere ut ny organisering på menneskehandelsfeltet. Det foreligger ved publisering av KOM rapporten ikke nærmere opplysninger om status i arbeidet på departementsnivå.

Et nærliggende innsatsområde for regjeringen er tiltak mot **arbeidslivskriminalitet**. Regjeringen publiserte i februar 2021 revidert strategi mot a-krim, **Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2021–)**, se [her](#). Strategien presiserer at menneskehandel i form av tvangsarbeid er en alvorlig form for arbeidslivskriminalitet, og strategien gir ulike tiltak mot utnyttelse av arbeidstakere. Tiltak 20 i strategien gjelder økt bistand til ofre for menneskehandel i form av tvangsarbeid.

Stortinget er en viktig pådriver for videre utvikling. Over statsbudsjettet har det siden 2018 blitt bevilget øremerkede ressurser til **menneskehandelsgrupper** i alle politidistrikter og til å styrke innsatsen i **Kripos**. **Tilskuddsordningen på prostitusjons- og menneskehandelsfeltet** ble fra samme år økt fra 22 mill. til 33 mill. kroner og for 2021 var den på totalt 35,5 mill. kroner. Det ble videre i 2018 bevilget 5 mill. kroner til en **veiledningsfunksjon i Bufdir** for å sikre god oppfølging av barn som antas å være utsatt for menneskehandel. Videre er det fra 2018 bevilget ressurser til de fem **Regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS)** for å gi opplæring til helse- og omsorgspersonell i deres arbeid med å identifisere og følge opp ofre for menneskehandel.

2.3 Overordnede anbefalinger fra KOM

KOM imøteser de ulike 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.

► 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.

► En strukturert videreutvikling av feltet

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

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

► Forbedringstiltak før og etter tjenesteløpet

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

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

► **En samlet gjennomgang av rettigheter til antatte ofre**

KOM anbefaler at oppholdsgrunnlagene for antatte ofre for menneskehandel gjennomgås samlet og opp mot regelverk for rettigheter til bistand, beskyttelse og helsehjelp. Det er behov for enklere prosedyrer og et mer helhetlig regelverk, i tråd med ordlyd og formål gitt i Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel. Vi har over flere år fått innrapportert fra hjelpetiltakene behov for avklaringer knyttet til forutsigbar bistand og langsiktig beskyttelse. Flere av bo- og oppfølgingstiltakene vurderer at det er sammenheng mellom nedgangen i antall nye identifiserte ofre de siste årene og bistanden som tilbys. I årets rapport har vi redegjort for aktørenes innmeldte utfordringer særskilt for 2021 under de enkelte kapitlene.

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

2.4 Flyktninger fra Ukraina – risikobilde, tiltak og anbefalinger

KOM har i årets rapport valgt å særlig belyse den aktuelle flyktningssituasjonen vi står overfor etter at Russland invaderte Ukraina i februar 2022.

Utbruddet av krigen i Ukraina skapte en raskt voksende humanitær krise, der flere millioner mennesker, hovedsakelig kvinner og barn, har flyktet fra landet. Det ble tidlig rettet fokus blant mange aktører, både internasjonalt og nasjonalt, på at

flyktningene fra Ukraina kunne være sårbare for ulike former for utnyttelse. Bekymringen er at utnyttelse til menneskehandel vil kunne øke i tiden fremover, ikke bare i Ukraina, ved grensene og i nabolandene, men også i land som Norge, som mottar mange flyktninger og fordrevne.

► **KOMs anmodning om innspill**

Med KOMs mandat som virkemiddel for samordning mellom myndigheter og organisasjoner, valgte vi den 9. mars 2022 å be om innspill fra en rekke av våre samarbeidsaktører – for å kartlegge **risikobildet** for utnyttelse av ukrainske flyktninger, herunder få en oversikt over igangsatte og planlagte **tiltak** og aktørenes **anbefalinger** til fremtidige tiltak.

KOM mottok innspill fra følgende aktører fra offentlige instanser: Arbeidstilsynet, Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), NAV Grønerløkka sosialtjeneste v/Human Trafficking Support Oslo, Helsedirektoratet (Hdir), Politidirektoratet (POD), de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) og Utlendingsdirektoratet (UDI); og følgende aktører fra sivil samfunn: A21, Caritas, Ecpat, Fair Play Bygg Oslo og omegn, Frelsesarmeen, Hope for Justice, IOM, Kirkens Bymisjon (ved tiltak i Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim), Lightup og ROSA.

Innspillene ble sammenstilt og oversendt fra KOM den 1. april til Justisdepartementet. Brevet ble også delt med aktørene som hadde gitt innspill. Formålet med kartleggingen var å få et samlet kunnskapsgrunnlag, både for departementene og andre aktører, for å forebygge og avdekke menneskehandel.

► **Risikobilde pr. mars 2022**

Samtlige innspill gjenspeilet KOMs bekymring for at utnyttelse både til seksuelle formål, tvangsarbeid og tvangstjenester vil kunne øke i Norge som følge av flyktningstrømmen. Nær alle innspill rettet en særlig bekymring for de mange sårbare kvinner og barn på flukt. Flere antar at det vil finnes personer blant flyktningene som har ankommet Norge, eller som ankommer Norge framover, som bærer på erfaringer om utnyttelse, vold og/eller overgrep i tiden fra de

forlot sitt hjemsted og før de ankom Norge, eller som kan risikere utnyttelse i Norge.

Mange av aktørene trakk frem at ukrainske kvinner allerede fra før krigen har vært rapportert som utsatt for menneskehandel til prostitusjon, og de senere årene har det vært rapportert om økt utnyttelse av ukrainske menn til arbeid i Norge. Det påpekes herunder at nyankomne flyktninger kan være sårbare for utnyttelse av allerede etablerte kriminelle nettverk.

De mange private initiativ til transport og losji ble understreket som i utgangspunktet noe positivt. Samtidig gir dette særlig grunn til bekymring da det vil kunne trekke til seg også kriminelle og personer som utnytter situasjonen, samt kan sette flyktninger og fordrevne i takknemlighetsgjeld og andre sårbare situasjoner.

Risikobrancher for utnytting som ble særlig fremhevet var jordbruk og sesongarbeid, bygg og anlegg, bilpleie, rengjøring, restaurant og hotell.

Det var videre en bekymring knyttet til at personer med seksuell interesse for barn vil utnytte situasjonen og sårbarheten til barn og kvinner som ankommer Norge.

Flere av aktørene minnet om at det er viktig å forebygge mulig utnyttelse blant flyktninger fra Ukraina, men at dette arbeidet ikke må gå på bekostning av å forebygge og avdekke utnyttelse også blant andre sårbare grupper.

► **Igangsatte tiltak pr. mars 2022**

Mange initiativer ble tidlig igangsatt, særlig fra sivilt samfunn, med tilpassede informasjonsbrosjyrer, styrkede veiledningskanaler og økt tilstedeværelse der flyktningene oppholder seg. RVT Sene tok en viktig rolle for veiledning og kompetanseheving til de ulike tjenestene. Offentlige myndigheter igangsatte sektorrettede informasjonstiltak, men mange av aktørene løftet overordnet frem behovet for **bedre samordning av innsatsen**.

► **Anbefalinger fra aktørene pr. mars 2022**

Innspillene løftet frem behov for en rekke konkrete tiltak. KOM har gruppert disse i tre hovedpunkter:

- › **Beredskap ved knutepunkter**, dvs. tilstedeværelse fra myndigheter og organisasjoner for å sikre en trygg ankomst. Særlig viktig er dette opp mot enslige mindreårige. De fleste aktørene understreker at det er positivt at så mange mobiliserer hjelp til flyktningene, men at man i større grad bør regulere hjelpen via offentlige instanser og etablerte hjelpeorganisasjoner.
- › **Bedre systematikk for identifisering og oppfølging** av utsatte grupper. I dette ligger følgende tiltak:
 - › rask og pålitelig informasjon
 - › kompetanseheving av førstelinje, der det nå blir mange nye aktører
 - › rekruttering av kompetent personell for oppfølging av særlig sårbare grupper
 - › ressurssetting av politi, mottaksapparat og annen beredskap
- › **Oppfølging og tilsyn eller kontroll** ved privat transport og innkvartering.

► **Igangsatte tiltak etter mars 2022**

Basert på kartleggingen, fremstod både offentlige aktører og det sivile samfunn hver for seg som godt forberedt for tilpasninger og omprioriteringer av aktiviteter, basert på endrede behov. Etterfulgt av de mer sektorrettede informasjons- og kompetansehevingstiltak, kom det på plass mer enhetlige tiltak utarbeidet i fellesskap. I det tverretatlige samarbeidet ble det tidlig bestemt at felles informasjonstiltak primært ikke skulle avgrensnes kun til å omhandle menneskehandel, men også favne om andre typer overgrep flyktningene kunne være utsatt for. Samtlige materiell ble oversatt til ukrainsk, russisk og engelsk.

Informasjonstiltak

- › Et felles oppdrag ble gitt fra departementene til POD, UDI og Bufdir med fokus på tettere oppfølging av kommunene for å tilby bistand og veiledning for

å redusere risiko for utnytting. Bufdir fikk i oppgave å koordinere oppdraget. I første del av oppdraget utformet Bufdir, UDI, IMDi, POD og KOM et **felles brev** til kommunene, der det gjøres oppmerksom på risiko for menneskehandel, utnytting og overgrep, se brevet på Bufdirs nettsider [her](#).

- ▶ Videre som ledd i oppdraget, ble det også gjennomført et **konsultasjonsmøte** med barne- og familieministeren i mars, der aktuelle etater og organisasjoner ga oppdateringer og informasjon om tiltaksbehov.
- ▶ I siste del av oppdraget ble direktoratene i samarbeid bedt om å legge frem forslag til departementene om behov for tiltak på kort og lang sikt.

Informasjonsmaterieill

- ▶ UDI har i samarbeid med Hdir, Bufdir, POD, KOM, Kripos og PU utformet informasjonsmaterieill rettet mot ukrainske flyktninger. Disse gir et **felles budskap** om at personer som er utsatt for vold, overgrep eller utnytting kan få hjelp, med en felles tilnærming til kontaktpunkter til bistand, og felles tilnærming til henvisning til hjelpetelefoner. Budskapet er rettet mot søkere ved registrering og i mottak og formidles via informasjonsskjermer, plakater og informasjonsskriv. Se [her](#) for de nedlastbare informasjonsplakatene.
- ▶ Via QR-kode fra plakater og informasjonsskriv sendes man til en landingsside for [de som kan være utsatt](#) på udi.no, der språket på landingssiden følger språket på plakaten. Fra denne siden kan man sluses til en nettside for [hjelpere](#) på udi.no, der det igjen lenkes videre til nettressurser og samarbeidsetatenes sider. Sidene er også lett tilgjengelige fra [UDIs hovedside om Ukraina](#), og her finner man også språkvalg (norsk, engelsk, ukrainsk, russisk).
- ▶ Politiet har utformet informasjonsmaterieill rettet mot ukrainske flyktninger. POD med bistand fra KOM, Kripos og PU har utviklet forebyggende **informasjonsplakater** til

bruk på grenseoverganger, ankomststeder og knutepunkter. POD har også med bistand fra KOM og Kripos utviklet nasjonal mal for **visittkort**. Disse skal benyttes av politidistriktets menneskehandelsfunksjoner i deres operative og oppsøkende virksomhet, der de kan treffe på flyktninger eller andre personer som er sårbare for utnyttelse i menneskehandel.

- ▶ Videre har Kripos med bistand fra KOM, UDI og Arbeidstilsynet laget en forebyggende **informasjonsfilm**. Den vises på sosiale medier og er til bruk i politiets og andre instansers arbeid. Kripos har også laget en annen video rettet mot ukrainske flyktninger med forebyggende fokus på seksuelle overgrep.
- ▶ For politiets informasjonsmaterieill, se [her](#).

Kompetansehevingstiltak

- ▶ KOM arrangerte et **webinar** 6. april for KOMs samarbeidsaktører med fokus på grensedragningen mellom menneskehandel til prostitusjon og hallikvirksomhet. Seminaret var ikke særskilt rettet mot ukrainske flyktninger, men temaet er høyst relevant for å gi økt kunnskap om lovbruddene som er del av risikobildet også for ukrainske flyktninger.
- ▶ RVTS Øst arrangerte et **webinar** 20. april om utnyttelse av sårbare personer, med særskilt fokus på ukrainske flyktninger. KOM bidro med innlegg på dette webinarret. Kurset rettet seg mot ansatte og frivillige i mottak, kommuner og andre som kan komme i kontakt med flyktninger, se opptak [her](#).
- ▶ Det ble videre gjennomført et **webinar** 12. mai for kommunalt ansatte i regi av Helsedirektoratet "Risiko for utnytting og menneskehandel". Webinarret innhold ble utformet i et samarbeid mellom POD, Bufdir, Hdir, UDI, Udir og KOM og gjennomført av Hdir. For opptak av webinarret, se [her](#).

I tillegg til felles tiltak, har det blitt gjennomført en rekke informasjons- og kompetansehevings-tiltak både av offentlige instanser og av frivillige

organisasjoner i perioden etter mars 2022, men vi har i denne oversikten valgt å fokusere på de tverretatlige tiltakene.

► **KOMs overordnede anbefalinger knyttet til flyktninger fra Ukraina**

Ved KOMs kartlegging i mars, anbefalte aktørene mange gode tiltak for å styrke innsatsen, som KOM støtter, se ovenfor. Vi ønsker å presisere at det er flere etablerte **frivillige organisasjoner** som vil ha kompetanse og kapasitet til å bidra inn i myndighetenes arbeid med disse tiltakene, og som vi anbefaler gis mandat om dette og tilskudd fra offentlige myndigheter.

KOM anbefaler å videreføre mye av den gode samordnede innsatsen som har blitt gjort for å forebygge og bekjempe mulige utnyttingssituasjoner som følge av flyktnings situasjonen. Vi står nå overfor oppgaver som krever **tverrsektoriell samordning**, der myndighetene er koordinert i sine tiltak og involverer sivilt samfunn med tydelige oppdrag. Vi ser vår rolle i KOM som en pådriver i dette arbeidet, som kan bidra med faglige innspill for en mer helhetlig tilnærming.

Vi vil i denne sammenheng minne om felles oppdrag fra departementene i 2020 gitt til aktuelle direktører om å utrede menneskehandelsfeltet (supplerende tildelingsbrev av 24. juni 2020 til POD). Rapporten og høringssvarene synliggjør dilemmaer og avveininger som må foretas, og peker på hva som må utredes nærmere. Arbeidsgruppen anbefalte at departementet bør foreta noen veivalg som gir retning for et videre arbeid med å detaljere ut ny organisering på menneskehandelsfeltet. Vi anbefaler en videreføring av dette arbeidet.

KOM vil understreke at situasjonen per i dag **tydeliggjør og aktualiserer behovet** for å etablere en sentral tverretatlig koordinerende instans, både på strategisk og operativt nivå, med et tydeligere mandat til å samordne innsatsen enn slik menneskehandelsfeltet er organisert i dag, og hvor sivilt samfunn også involveres. Dette vil være i tråd med Europarådets anbefalinger.



3 Oppholdstillatelse

KOM har fått innspill fra Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE) om regelverk for oppholdstillatelse for antatte ofre for menneskehandel, tiltak og statistikk for 2021. Vi gjør oppmerksom på at erfaringer knyttet til flyktningsituasjonen etter Russlands invasjon av Ukraina i 2022 fremgår av punkt 2.4.

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 [UDIs nettsider om menneskehandel](#).

I 2021 har UDI registrert følgende vedtak i utlendingsaker som gjelder antatte ofre for menneskehandel:

- ▶ 20 vedtak om refleksjonsperiode eller begrenset oppholdstillatelse, som gjelder 19 personer.
- ▶ 7 vedtak om beskyttelse (asyl).

I tillegg reiste 12 mulige ofre for menneskehandel til hjemlandet eller annet land etter at UDI innvilget vedtak om reintegreringsstøtte. 11 av dem reiste med IOM og 1 ble uttransportert av Politiets utlendingsenhet. 3 av dem hadde fått innvilget reintegreringsstøtte i 2020, de øvrige i 2021.

Utlendingsnemnda (UNE) behandler klager på UDIs vedtak. I 2021 har UNE registrert 2 saker der menneskehandel er et tema:

- ▶ Vedtak om begrenset oppholdstillatelse: 1.
- ▶ Avgjørelser i saker om beskyttelse (asyl): 1.

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 flyktningsaker (DUF) i saker som gjelder refleksjonsperiode, begrenset opphold og vitnetillatelse. For øvrige saker registrerer UDI og UNE sakene manuelt hvis en søker er et mulig offer for menneskehandel. Tallene er dermed noe usikre.

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

3.2 Refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel

Personer som identifiseres som mulige ofre for menneskehandel kan få innvilget refleksjonsperiode

og/eller begrenset oppholdstillatelse, se utlendingsforskriften [\(utf.\) § 8-3](#) første og annet ledd:

- ▶ **Refleksjonsperiode** er en 6 måneders tillatelse som ikke kan fornyes. Formålet med tillatelsen er å tilrettelegge for at personen skal kunne bryte med miljøet bak menneskehandelen, ved å komme til hektene og unnslippe bakpersonenes innflytelse. Videre er formålet at personen skal settes i stand til å ta et informert valg om hvorvidt hun eller han vil samarbeide med myndighetene om straffeforfølgning av bakpersonene. Ved vurderingen skal det legges vekt på om det foreligger holdepunkter for at vedkommende er utsatt for menneskehandel, og at vedkommende er innstilt på å motta hjelp og følge opp de tiltak som tilbys.
- ▶ Begrenset oppholdstillatelse er en tillatelse som kan gis for inntil 12 måneder med mulighet for fornyelse. Formålet med tillatelsen er å tilrettelegge for at straffeforfølgning av bakpersoner kan finne sted. Vilkaene for å få slik tillatelse er at personen har brutt med miljøet bak menneskehandelen, forholdet er anmeldt, etterforskning eller straffesak mot menneskehandlerne er påbegynt, og at politi-/påtalemyndighet anser utlendingens tilstedeværelse i Norge som nødvendig for å gjennomføre etterforskningen eller straffesaken.

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

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

I 2021 fattet **UDI 20 vedtak i medhold av utf. § 8-3 første og annet ledd.**⁶ Vedtakene gjaldt totalt 19 personer. Til sammenlikning fattet UDI 28 vedtak etter disse hjemlene i 2020, og 27 vedtak i 2019.

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

⁶ Beregningen av antall vedtak (siste vedtak i saken) er basert på registreringer i DUF (Datasegment for utlendings- og flyktningssaker). Søknader som ble fremmet i 2021, men som ikke var avgjort ved årsskiftet er ikke regnet med.

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

- ▶ Totalt ble 8 av sakene innvilget, 7 var førstegangsvedtak og 1 var en fornyelse.
- ▶ 4 av sakene ble avslått, og disse var førstegangsvedtak. Bakgrunnen for avslagene var at politiet ikke etterforsket saken og/eller hadde innledet straffeforfølgning mot bakpersoner.

Antallet innvilgelser etter utf. § 8-3 annet ledd gir en indikasjon på omfang av menneskehandelsaker der politiet har startet etterforskning, da dette er et vilkår for å få slik oppholdstillatelse. Til sammenlikning fattet UDI 3 innvilgelser etter denne hjemmelen i 2020, 14 innvilgelser i 2019 og 11 innvilgelser i 2018.

I tillegg til de 20 vedtakene som gjelder voksne, ble det søkt om tillatelse for 1 medfølgende barn etter utf. § 8-3 fjerde ledd, der forelderen hadde søkt om enten refleksjonsperiode eller begrenset oppholdstillatelse. Barnet ble innvilget oppholdstillatelse fordi også forelderen fikk innvilget tillatelse.

De 20 vedtakene gjaldt 19 unike personer. Nærmere informasjon om **søkergruppen**:

Blant de som søkte om refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse i 2021, var

- ▶ 11 kvinner og 8 menn, og alle var voksne.
- ▶ 9 fra østeuropeiske land, 5 fra asiatiske land, 3 fra afrikanske land, 1 fra et vesteuropeisk land og 1 fra et søramerikansk land.
- ▶ I 7 av vedtakene anførte søkerne utnyttning til tvangsarbeid eller -tjenester, 10 anførte prostitusjon eller annen seksuell utnyttning, mens 2 anførte begge former for utnyttning

UDI bemerker at arbeidet med saker om refleksjon og begrenset opphold har ikke blitt vesentlig påvirket av covid-19. Det har heller ikke vært endringer hva gjelder saksbehandlingstid.

UNE behandler klager over avslag gitt av UDI. I 2021 fattet UNE vedtak i 1 klagesak etter utf. § 8-3:⁷ Denne saken gjaldt begrenset oppholdstillatelse etter utf. § 8-3 annet ledd. UNE opprettholdt UDIs avslag og viste til at søknaden om beskyttelse var gjenopptatt og at klageren kunne oppholde seg i Norge så lenge den var til behandling. Straffesaken var forøvrig henlagt av politiet.

3.3 Asylvedtak der søkere er identifisert som mulige ofre

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

Dersom disse vilkårene ikke er oppfylt, vurderes det om søkeren fyller vilkårene for **oppholdstillatelse til vitner i sak om menneskehandel**, se utlendingsforskriften ([utf.](#)) § 8-4 og instruks [GI-11/2020](#). En slik tillatelse er hjemlet i [utl. § 38](#). Formålet med 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, og denne tillatelsen vurderes kun etter en søknad om beskyttelse.

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

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

I 2021 har UDI fattet vedtak i 7 **asylsaker** der søkeren har blitt identifisert som et mulig offer for menneskehandel.⁸

3 av sakene ble innvilget:

- ▶ 1 søker ble innvilget beskyttelse etter utl. § 28 1 a
- ▶ 1 søker ble innvilget tillatelse etter vitnebestemmelsen i utf. § 8-4 første ledd, jf. utl. § 38
- ▶ 1 søker ble innvilget tillatelse på grunnlag av sterke menneskelige hensyn etter utl. § 38

En av sakene over er et tidligere avslag som ble omgjort av UDI etter nye opplysninger i klageomgangen.

4 av sakene ble avslått:

- ▶ 1 søker fikk avslag etter [utl. § 32 1 a](#), fordi personen allerede hadde fått innvilget beskyttelse i et annet europeisk land.

⁷ 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.

⁸ Tallene er i hovedsak basert på manuell registrering, og det er en viss usikkerhet ved dem. Søknader som ble fremmet i 2021 eller tidligere, men som ikke var avgjort ved årsskiftet, er ikke regnet med. Rammene for UDI rapportering er følgende: Tallene omfatter saker der UDI legger til grunn at søkeren har vært, er, eller risikerer å bli offer for menneskehandel, men ikke saker der UDI ikke legger anførsler om menneskehandel til grunn for vurderingen. Tallene omfatter ikke saker der det er indikasjoner på menneskehandel, men hvor søkeren selv etter en identifiseringssamtale benekter å være utsatt for dette.

- ▶ 3 søkere fikk avslag etter realitetsbehandling. Alle sakene ble avslått som følge av en troverdighetsvurdering og en vurdering av at det ikke forelå tilstrekkelig framtidig risiko ved retur til hjemlandet.

I tillegg har UDI registrert et avslag etter [utl. § 32 1 d](#) for et mulig offer for menneskehandel, men denne saken har likevel blitt tatt til realitetsbehandling som følge av nye opplysninger etter at vedtaket ble fattet. Saken er til videre utredning hos UDI.

UDI har ikke registrert vedtak etter Dublinregelverket jf. [utl. § 32 1 b](#) for mulige ofre for menneskehandel i 2021.

Nærmere informasjon om søkergruppen:

- ▶ Alle de 7 søkerne var kvinner. En av dem hadde et medfølgende barn.
- ▶ Alle var voksne da de søkte om asyl, men for en av kvinnene hadde den anførte utnyttningen skjedd da hun var mindreårig.
- ▶ 5 søkere har anført å ha vært utnyttet i prostitusjon eller annen seksuell utnyttning, 1 har anført å ha vært utnyttet i tvangsarbeid. 1 av søkerne har anført å ha vært utsatt for både utnyttning til prostitusjon og til tvangstjenester.
- ▶ 4 søkere var fra afrikanske land, 2 var fra østeuropeiske land og 1 var fra et asiatisk land.
- ▶ 5 søkere har anført å ha vært utnyttet i Norge. 1 har anført å ha vært utnyttet i hjemlandet, og 4 søkere har anført å ha vært utnyttet i andre land. Flere av søkerne har altså anført å ha vært utnyttet i flere land. Det er stor variasjon i søkerens bakgrunn, deres historier og forholdene de har vært utsatt for.
- ▶ 6 søkere har tidligere hatt en tillatelse etter [utl. § 8-3](#), refleksjonsperiode og/eller begrenset opphold. Disse har altså tidligere blitt registrert i UDIs statistikk i KOMs rapporter.

I likhet med 2021, fattet UDI også i 2020 7 vedtak i asylsaker der søkeren var identifisert som et mulig offer for menneskehandel, mens antallet var 24 i 2019. UDI hadde kun få ubehandlede menneskehandelssaker ved årsskiftet. Det er nærliggende å se det lave antallet i pandemitiden i sammenheng med en samtidig nedgang i antall asylsøkere til Norge, blant annet som følge av innreiserestriksjoner og praktiske utfordringer ved reiser både i Norge og i Europa. Som følge av covid-19 har UDI også i 2021 gjennomført digitale intervjuer i noen saker der søkeren er et mulig offer for menneskehandel. Dette er normalt ikke anbefalt, men det har latt seg gjennomføre på en god måte ved at søkeren har fått tilbud om å ha med seg en kontaktperson fra botilbudet under intervjuet. Dette har blitt gjennomført i samråd med og etter ønske fra søkeren selv, samt advokaten og botilbudet. I saker der UDI har vurdert at digitalt intervju ikke har vært tilrådelig kan saksbehandlingstiden ha blitt lengre i påvente av at oppmøteintervju kunne gjennomføres. Enkelte saker har blitt avgjort til fordel for søkeren uten asylintervju, fordi saken har vært godt nok opplyst, for eksempel ved dom i straffesak.

KOM har også fått rapportering om asylvedtak etter klagebehandling i UNE. I 2021 behandlet UNE 1 **asylsak** der klageren anførte å ha vært utsatt for menneskehandel. Klageren hadde returnert til hjemlandet med IOM i denne saken. UNE tok derfor ikke stilling til opplysningene om menneskehandel da det ikke var nødvendig for å avgjøre saken.

UNE opprettholdt for øvrig UDIs vedtak om utvisning og innreiseforbud i 5 år i en sak der utvisningsgrunnlaget var knyttet til uriktige opplysninger om menneskehandel. Klageren i denne saken hadde tidligere hatt opphold i refleksjonssporet i et halvt år og fått endelig avslag på sin søknad om beskyttelse. Avslaget i beskyttelsessaken var begrunnet i at opplysningene om at klageren var offer for menneskehandel ikke var troverdige, og dette dannet også grunnlaget for utvisning.

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

3.4 Asylsøkere med botilbud på krisesenter i regi av ROSA

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

UDI har i 2021 registrert 13 asylsøkere eller tidligere asylsøkere som hadde botilbud i henhold til avtalen med ROSA:

- ▶ Av disse er det 11 kvinner og 2 menn. I tillegg har det vært 1 medfølgende barn.
- ▶ Av disse 13 var 8 fra afrikanske land, 4 fra asiatiske land, og 1 var fra et europeisk land.
- ▶ Av disse 13 var 8 utnyttet i prostitusjon, 4 i tvangsarbeid eller tvangstjenester, og 1 var utsatt for flere former for utnyttelse.

3.5 Andre sakstyper

▶ Identifisering av antatte ofre i oppholds- og utvisningssaker

Menneskehandel kan forekomme blant personer som oppholder seg både lovlig og ulovlig i Norge. I 2021 har UDI har hatt økt fokus på å identifisere antatte ofre i oppholds- og utvisningssaker.

UDI har i samarbeid med politiets kompetansegruppe på menneskehandel utarbeidet en ny rutine når det gjelder mistanke⁹ om menneskehandel i disse sakene.

Ved en slik mistanke skal UDIs saksbehandlere i henhold til den nye rutinen oversende saken til det aktuelle politidistriktets kontaktpersoner på menneskehandel, samt leder og nestleder for politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel. UDI skal benytte et standardskriv ved oversendelsen, hvor saksbehandleren begrunner mistanken i den enkelte saken og hvor det i tillegg beskrives hvordan saken skal følges opp hos politiet. Formålet med å oversende saken til politiets fagpersoner i en slik tidlig fase er at politiet skal legge til rette for identifisering ved å kalle inn utlendingen til en samtale, gi informasjon og sikre nødvendig oppfølging. Videre er formålet også at politiet skal vurdere hvorvidt det er grunn til å iverksette etterforskning og opplyse utlendingssaken der dette er nødvendig for UDIs saksbehandling.

Den nye rutinen trådte i kraft 25. oktober 2021, og er en forbedring av langvarig praksis i samarbeidet mellom UDI og politiet i sakstyper der UDI ikke møter utlendingen personlig. Politiet er UDIs saksforberedende organ i slike sakstyper.

Under følger blant annet informasjon om saker der UDI har hatt/har mistanke om menneskehandel, og derfor har tatt sakene ut av ordinært saksløp for å be politiet legge til rette for identifisering og/eller videre utredning.

▶ Saker om familieinnvandring

UDI er bekymret for at utnyttelse og mulig menneskehandel kan forekomme i familieinnvandringssaker. Som i 2020 har UDI også i 2021 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 2021 har UDI hatt mistanke om menneskehandel i tre familieinnvandringssaker. På bakgrunn av mistanken

⁹ Med mistanke mener UDI det foreligger indikasjoner på menneskehandel, men ikke tilstrekkelig til å identifisere utlendingen som antatt offer.

oversendte UDI sakene til politiet for å legge til rette for identifisering og videre utredning. Én av sakene er ferdig utredet, hvor politiet konkluderte med at utlendingen ikke var å anse som et antatt offer for menneskehandel. Ved årsskiftet var to av sakene fremdeles til utredning hos politiet.

► **Saker om oppholdsrett gjennom EØS-regelverket**

UDI har ikke hatt mistanke om menneskehandel i enkeltsaker om oppholdsrett gjennom EØS-regelverket i 2021.

I 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 år¹⁰, slik som hovedregelen er etter familieinnvandringsregelverket.

UDI er blant annet av denne grunn bekymret for at sårbare EØS-borgere kan være utnyttet i arbeid i Norge for å sikre at ektefeller som er tredjelandsborgere¹¹ får oppholdsrett i Norge. I disse sakene foreligger det i tillegg opplysninger som tilsier at ekteskapet heller ikke er reelt. Forutsetningen for at tredjelandsborgeren skal ha rett til opphold er at også EU/EØS-borgeren har oppholdsrett, for eksempel ved å være i arbeid, se utl. § 114 jf. § 110 annet ledd. UDI er også bekymret for at sårbare norske borgere kan bli utsatt for tvangs-ekteskap, og/eller utnyttet til arbeid i et annet EØS-land, for å sikre oppholdsrett gjennom EØS-regelverket for ektefellen ved retur til Norge¹².

► **Saker om arbeid**

UDI har ikke hatt mistanke om menneskehandel i enkeltsaker om arbeid, herunder sesongarbeid, i 2021. UDI har allikevel et fokus på å forebygge utnyttning i saker om sesongarbeid. UDIs saksbehandling når det gjelder saker om sesongarbeid har vært preget av innreiserestriksjonen 2021, som i 2020. Sammenliknet med før pandemien har UDI innvilget betydelig færre saker om sesongarbeid i 2021.¹³

I februar 2021 ble det bestemt at sesongarbeidere som sitter fast i Norge på grunn av innreiserestriksjoner i hjemlandet som følge av covid-19, kunne få ny oppholdstillatelse for sesongarbeid i Norge i 2021 uten å ha oppholdt seg utenfor Norge i seks måneder, slik regelverket i utgangspunktet krever.¹⁴ I praksis gjaldt dette i stor grad vietnamesiske sesongarbeidere.¹⁵ Ordningen har ikke blitt forlenget. UDI har prioritert å behandle alle søknader for sesongarbeidere som oppholdt seg i Norge slik at de kunne oppholde seg og arbeide her lovlig, og dermed være mindre utsatt for utnyttelse i arbeidslivet. For å unngå at utlendinger havner i en tilsvarende situasjon der de ikke kan returnere etter utløpet av en sesongarbeidstillatelse, besluttet Arbeids- og sosialdepartementet i en instruks fra februar 2021, at UDI ikke skulle innvilge slike tillatelser til utlendinger fra land det var vanskelig å returnere til.

UDI har gjennom våren 2021 hatt ukentlige møter med de store interesseorganisasjonene i landbruket og Landbruksdirektoratet for å sikre en god og helhetlig kommunikasjon. UDI mener et godt samarbeid med interesseorganisasjonene kan forebygge utnyttelse innen sesongarbeid.

10 Se utl. § 41 a

11 Tredjelandsborgere er personer fra land utenfor EU/EØS.

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

13 UDI innvilget 1402 sesongarbeidstillatelser i 2021, mot 2363 i 2020 og 3414 i 2019 (før pandemien), se [Statistikk og analyse: Statistikk om innvandring - UDI](#).

14 Oppholdstillatelsen ble regulert i midlertidig bestemmelse i utf. § 6-3b, se [Ikrafttredelse av midlertidig endring i utlendingsforskriften – oppholdstillatelse til tidligere sesongarbeidere som ikke får returnert til hjemlandet under covid-19-pandemien](#).

15 UDI innvilget 228 tillatelser etter denne bestemmelsen, og 141 søkte og fikk forlenget oppholdet ut 2021.

Politiets kompetansegruppe mot menneskehandel har i 2021 arbeidet med tiltak når det gjelder utnyttelse av sesongarbeidere i landbruket, og blant annet laget en informasjonsvideo for vietnamesiske sesongarbeidere. UDI har i denne forbindelse bidratt med informasjon om regelverk, samt også om UDIs forebyggende tiltak når det gjelder disse sakene.

► **Saker om karantene**

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

UDI fattet 2 karantenevedtak etter denne hjemmelen i 2021, mens det i 2020 ble fattet 2 slike karantenevedtak.¹⁶

UDI kan fatte vedtak om utestengelse fra au pair-ordningen mot vertsfamilier for au pairer.¹⁷ Formålet med bestemmelsen er å hindre misbruk av au pairer og verne om au pairers rettigheter. Vedtak om karantene skal hindre fremtidige brudd på vilkårene om oppholdstillatelse til au pair hos den samme vertsfamilien, se [utl. § 27 b](#) og [UDI 2010-008](#). Vedtakene knytter seg til person og ikke vertsfamilie. I de fleste tilfeller er det to vertsførelde per vertsfamilie.

11 personer fikk vedtak om utestengelse fra au pair-ordningen etter utl. § 27 b første ledd, fordi vertsfamilien brøt vilkårene om oppholdstillatelse til au pair. Til sammenlikning fattet UDI 43 vedtak etter denne hjemmelen i 2020, men mange av disse sakene var opprettet i 2019.

I 2021 ble det ikke fattet vedtak om utestengelse fra au pair-ordningen etter utl. § 27 b annet ledd. Bestemmelsen gjelder der en person i vertsfamilien er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som kan føre til fengselsstraff og forholdet er begått mot au paireren.

Ved utgangen av 2021 hadde UDI 19 personer til vurdering for utestengelse etter utl. § 27 b.

► **Saker om visum**

UDI har hatt mistanke om menneskehandel i én enkeltsak om visum i 2021. Personen oppholdt seg i Norge på besøksvisum, og UDI mottok tips om at utlendingen kunne være utnyttet i arbeid. UDI ba politiet å legge til rette for identifisering og eventuell oppfølging i tråd med de nye samarbeidsrutinene. Etter undersøkelser konkluderte politiet med at utlendingen ikke var å anse som et antatt offer for menneskehandel.

► **Saker om utvisning**

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

UDI har ikke identifisert antatte ofre i forbindelse med saksbehandlingen av utvisningssaker i 2021. Ved årsskiftet hadde imidlertid UDI mistanke om at utlendinger i to enkeltsaker har vært utsatt for menneskehandel. Sakene er fremdeles under behandling.

¹⁶ I 2021 gjaldt vedtakene foretak innen helsesektoren og landbruksnæringen, mens vedtakene 2020 gjaldt helsesektoren og underholdningsbransjen.

¹⁷ Det ble innvilget 345 førstegangs oppholdstillatelser til au pairer i 2021, hvorav 81 prosent var fra Filipinene.



4 Assistert retur

KOM har fått innspill fra Utlendingsdirektoratet (UDI) om regelverk for assistert retur for antatte ofre for menneskehandel, tiltak og statistikk for 2021. UDI har samarbeidet med International Organization for Migration (IOM) om rapporteringen til KOM. Vi gjør oppmerksom på at erfaringer knyttet til flyktnings situasjonen etter Russlands invasjon av Ukraina i 2022 fremgår av punkt 2.4.

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](#).¹⁸ 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.¹⁹ For mindreårige ofre legger tilbudet til rette for tilfredsstillende omsorg gjennom tilbakeføring til familien eller til annet passende omsorgstilbud.

JD har det **overordnede ansvaret** for norske myndigheters tilbud om assistert retur og reintegrering til antatte ofre for menneskehandel, i tråd med Europarådskonvensjonens artikkel 16. I handlingsplanen mot menneskehandel fra 2016 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 forskriftsfestingen 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

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

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

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. De enkelte søknadene registreres under kategorien sårbare migranter, og på vedtakstidspunkt registrerer UDI om søkeren også faller inn under kategorien antatte ofre for menneskehandel.²⁰ Søknader om assistert retur leveres direkte til UDI gjennom UDIs søknadsportal på [UDI.no](#).

UDI og IOM har samarbeidet om rapporteringen til KOM for 2021. I alt 12 voksne personer som hadde blitt innvilget reintegreringsstøtte som mulige ofre for menneskehandel reiste i 2021 til hjemlandet eller til et land der de hadde oppholdstillatelse.

Under følger mer informasjon om gruppen som reiste:

- ▶ 9 av de 12 var innvilget reintegreringsstøtte i 2021 og 3 var innvilget i 2020, men reiste først i 2021.

Disse 3 er også omtalt i rapporteringen for 2020.

- ▶ 11 reiste med IOM, og 1 person ble ledsaget til hjemlandet av PU.
- ▶ Det var 11 kvinner og 1 mann som reiste, og ingen hadde medfølgende barn.
- ▶ 9 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, og 3 var antatt utnyttet til tvangsarbeid eller tvangstjenester.
- ▶ 3 personer reiste til asiatiske land, 6 til europeiske land, 2 til afrikanske land og 1 til et latinamerikansk land.
- ▶ 3 av de 6 som reiste til europeiske land var ikke borgere av det aktuelle landet, men hadde oppholdstillatelse der. Av disse 3 var 2 fra afrikanske land og 1 fra et land i Latin-Amerika.

Antallet som reiste med støtte fra IOM som antatte ofre for menneskehandel er noe økt i forhold til 2020, da 9 personer reiste. Til sammenlikning reiste hele 32 personer i 2019. I 2021 har søknadene om reintegreringsstøtte kommet fra enkeltpersoner, og det har ikke vært større grupper som samlet har søkt om assistert retur. I 2021 hadde flere av søkerne tidligere hatt sak til behandling hos UDI og var allerede identifisert som mulige ofre for menneskehandel før de søkte om assistert retur. Som i 2020, er det i 2021 flere kvinner enn menn blant de som har fått innvilget reintegreringsstøtte.

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

²⁰ 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.

mulige tiltak som kan gjøres for å forbedre informasjonsarbeidet overfor gruppen.

UDI og IOM samarbeider om **utvikling** av innholdet i returprogrammet for sårbare grupper, og det gjennomføres årlige monitoreringsreiser til aktuelle land. Formålet med disse reisene er å vurdere hvorvidt programmene fungerer etter hensikten. På grunn av reiserestriksjoner som følge av covid-19, har UDI og IOM ikke kunnet gjennomføre monitoreringsreise i 2021.

IOM har i likhet med i 2020 møtt mange **operasjonelle utfordringer** i arbeidet med assistert retur som følge av **covid-19**. Land har forskjellige krav og rutiner for både testing og karantene for innreisende, som gjør koordinering av reisen vanskelig. I tillegg til stengte landegrenser har mange flyselskaper kuttet ned på sine tilbud. For noen land kan man kun koordinere reiser gjennom evakueringsfly arrangert av ambassader, hvor ambassaden oppretter køsystemer for sine borgere.

Det er videre nærliggende å se antallet som fikk innvilget reintegreringsstøtte i 2021 i sammenheng med generelle utfordringer knyttet til covid-19. Nedstengingen av samfunnet har gjort IOMs arbeid i Norge vanskeligere, både når det gjelder å møte antatte ofre for menneskehandel, å drive oppsøkende arbeid og å møte partnerorganisasjoner som arbeider oppsøkende.



5 Barnevernstiltak

KOM har fått innspill fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) om barnevernstiltak for antatte ofre for menneskehandel, tiltak og statistikk for 2021. Bufdir har fått innspill til rapporteringen til KOM fra Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), Oslo kommune (Barne- og familieetaten) og Sentralenheten for fylkesnemndene. Vi gjør oppmerksom på at erfaringer knyttet til flyktningssituasjonen etter Russlands invasjon av Ukraina i 2022 fremgår av punkt 2.4.

5.1 Barnevernstjenestens ansvar

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

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

Barn som er utsatt for menneskehandel motsetter seg ofte hjelp fra barnevernstjenesten eller andre myndigheter. Barnevernstjenesten kan iverksette **ulike tiltak med hjemmel i barnevernloven** for å beskytte mindreårige ofre for menneskehandel. Ved fare for utnyttelse av et barn til menneskehandel, kan barnet uten samtykke plasseres midlertidig i institusjon, se barnevernloven § 4-29. Formålet er å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse og omsorg.²¹ Ved plassering av mindreårige ofre for menneskehandel etter barnevernloven §§ 4-29 og 4-30 (Oppfølging av vedtak om plassering i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel), skal barnevernstjenesten alltid vurdere om et mindre inngripende tiltak etter barnevernloven skal iverksettes.

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

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.

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

Bufdir har igangsatt et arbeid med å revidere rundskrivet. I den forbindelse har det vært avholdt

²¹ Barnevernstjenestens leder eller påtalemyndigheten kan fatte akuttvedtak om plassering i institusjon for inntil 2 uker, ved fare for utnyttelse til menneskehandel. Det er ikke krav om vurdering fra politiet for at barnevernstjenestens leder skal kunne fatte midlertidig akuttvedtak. Fylkesnemnda kan fatte vedtak om plassering i institusjon for opptil 6 uker om gangen, og maksimalt 6 måneder til sammen. Vedtak fra fylkesnemnda forutsetter at politiet har foretatt en vurdering av faren for utnyttelse til menneskehandel og barnets beskyttelsesbehov.

møter med ulike aktører for å få innspill til den nye versjonen av rundskrivet. Etter planen skal en oppdatert versjon av rundskrivet foreligge i løpet av 2022. Rundskrivet vil omtale de spørsmål som er særskilte for barnevernssaker der barn har tilknytning til menneskehandel. Det er ikke ment å være et helhetlig saksbehandlingsrundskriv for barnevernstjenesten. For barnevernstjenestens generelle saksbehandling vises det til [Saksbehandlingsrundskrivet](#). Disse to rundskrivene er ment å supplere hverandre.

Bufdir har utviklet en [nettside](#) med informasjon om mindreårige ofre for menneskehandel. Nettsiden er under revisjon, og en mer oppdatert versjon av nettsiden skal etter planen være ferdigstilt i løpet av 2022.

5.2 Plasseringer etter barnevernloven

Bufdir har i samarbeid med Bufetat og Oslo kommune²², rapportert til KOM om antatte mindreårige ofre for menneskehandel plassert i § 4-29-institusjoner, omsorgssentre og andre institusjoner og botiltak i barnevernet i 2021.

Det var i 2021 én mindreårig plassert på institusjon med hjemmel i barnevernloven § 4-29 (midlertidig plassering i institusjon uten samtykke ved fare for utnyttelse til menneskehandel).

Plasseringen gjaldt en jente på 16 år fra et europeisk land som var antatt utnyttet i menneskehandel. Det var ikke registrert mistanke om antatte mindreårige ofre for menneskehandel i Bufetats omsorgssentre i 2021.

Ingen av Bufetats regioner har i 2021 rapportert om mindreårige ofre for menneskehandel plassert etter andre paragrafer i barnevernloven. Det mangler imidlertid rapporteringssystemer for å fange opp

saker der det barnevernstjenesten kan ha mistanke om menneskehandel. Dette innarbeides i kommunenes rapportering fra og med andre halvår 2021.

5.3 Saker behandlet av fylkesnemndene etter barnevernloven § 4-29

Barnevernstjenesten må fremme saker etter barnevernloven § 4-29 for en av de 10 fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker²³ for avgjørelse. Fylkesnemnda kan fatte vedtak om plassering i institusjon uten samtykke for opptil seks uker ved fare for utnyttelse til menneskehandel. Gjennom nye vedtak kan plasseringstiden forlenges med seks uker om gangen, og samlet plasseringstid kan ikke overstige seks måneder. Akuttvedtak om midlertidig plassering i institusjon fattet av barnevernstjenestens leder eller påtalemyndigheten med hjemmel i barnevernloven § 4-29 fjerde ledd, må sendes til godkjenning av fylkesnemnda, jf. barnevernloven § 7-22.

Tall fra Sentralenheten for fylkesnemndene gir følgende oversikt over antall saker etter barnevernloven § 4-29 i perioden etter at bestemmelsen trådte i kraft i august 2012.²⁴

Tabell 1: Antall saker etter § 4-29

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

I 2021 mottok fylkesnemndene 1 sak etter barnevernloven § 4-29.

Plassering av et barn i institusjon etter barnevernloven § 4-29 innebærer ofte flere enkeltvedtak ettersom

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

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

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

vedtak om plassering er avgrenset for opptil 6 uker om gangen, og maksimalt 6 måneder til sammen.

5.4 Nasjonal veiledningsfunksjon i saker om mindreårige ofre for menneskehandel

På oppdrag fra Barne- og familiedepartementet etablerte Bufdir i 2019 en [nasjonal veiledningsfunksjon](#) i saker som omhandler mindreårige ofre for menneskehandel.

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

Institutt for samfunnsforskning (ISF) skal i en treårsperiode **evaluere** veiledningsfunksjonen. Blant annet skal ISF se på behovet for kompetanseheving i hjelpeapparatet, og veiledningsfunksjonens bidrag til dette. Det er et mål at følgeevalueringen skal gi veiledningsfunksjonen kunnskap til å se behovene til de ulike hjelpeinstansene som er involvert, og hvilke utfordringer og kunnskap de trenger for å kunne ivareta sine mandat. Etter planen skal ISF ferdigstille følgeevalueringen i løpet av 2022.

5.5 Behov for kompetanseheving

Bufdir påpeker at det er grunn til å anta at det er en sammenheng mellom det lave antallet mindreårige ofre for menneskehandel som blir identifisert, og manglende fenomenforståelse i tjenestene som kommer i kontakt med barna. Dette medfører at barn som kan være utnyttet ikke får den nødvendige beskyttelse, hjelp og omsorg, som de har krav på.

Det er et stort behov for **kompetanseheving** og **veiledning** av tjenestene for å bidra til økt fenomenforståelse. Mange barnevernstjenester har hatt få eller ingen saker som omhandler menneskehandel, og det er vanskelig å opparbeide seg nok kunnskap og kompetanse til å vite hvordan man skal gå fram i sakene. Det er også viktig at barnevernstjenesten får kompetanse til å gjenkjenne de såkalte ”gråsonesakene”. Dette er saker man ikke umiddelbart vil definere som en menneskehandelsak, og som kan starte som en sak hvor det er andre grunner til bekymring for den mindreårige enn utnytting i menneskehandel. 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 Bufdir å bidra med informasjon og kunnskap om menneskehandel. Gjennom handlingsplanen mot menneskehandel fra 2016, har Bufdir fått i oppdrag å øke barnevernets kompetanse om menneskehandel (tiltak 15). I 2021 jobbet Bufdir med ulike kompetansehevende tiltak, og publiserte blant annet en informasjonsvideo om menneskehandel særlig rettet mot barnevernstjenesten, for å øke bevisstheten rundt menneskehandel med mindreårige.

Koronapandemien har medført at det har vært utfordrende å nå ut med kompetanseheving til de ulike tjenestene i 2021. Det har allikevel blitt gjennomført en rekke ulike opplæringstiltak gjennom dette året. Bufdir har blant annet gjennomført kompetanseheving av ansatte i barnevernstjenesten både gjennom fysiske seminarer og webinarer, og har i tillegg bidratt inn i opplæring av ulike andre tjenester. Også gjennom 2022 vil Bufdir ha fokus på kompetanseheving av ansatte i tjenesteapparatet.

5.6 Behov for et strukturert samarbeid

Saker om menneskehandel med mindreårige er svært **komplekse saker** hvor det er mange ulike aktører som skal bidra inn, og hvor det kreves stor grad av

samarbeid og koordinering mellom de ulike aktørene for å løse saken til barnets beste.

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

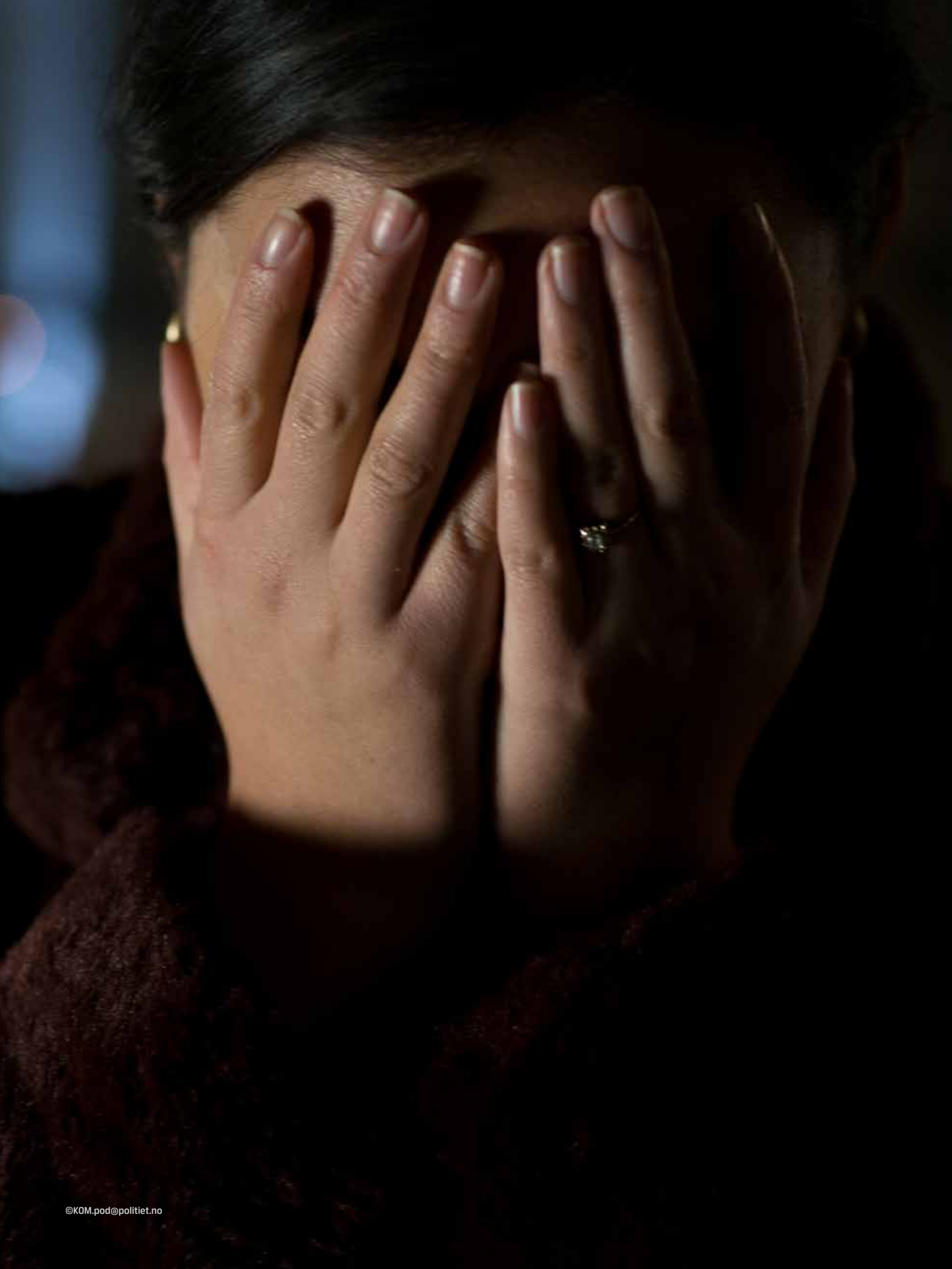
Et godt **samarbeid** mellom barnevernstjenesten, politiet og utlendingsforvaltningen er en forutsetning for å identifisere og beskytte barn utnyttet i menneskehandel. I tillegg kan barnet ha representant eller verge, prosessfullmektig i barnevernssaken, bistandsadvokat i utlendings saken og/eller bistandsadvokat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

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

- ▶ I 2018 fikk **Buudir** i oppdrag å utrede hvordan

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

- ▶ Norge er tilsluttet [Haagkonvensjonen av 1996](#), som er en internasjonal konvensjon om beskyttelse av barn. Konvensjonen gir mulighet for internasjonalt samarbeid i barnevernssaker, herunder saker som gjelder mindreårige ofre for menneskehandel. Konvensjonen gir blant annet regler om hvilke lands myndigheter som kan treffe beskyttelsestiltak for barn (jurisdiksjon), og om samarbeid og informasjonsutveksling mellom konvensjonslandene. Konvensjonen inneholder regler om plassering av barn i fosterhjem eller institusjon i et annet konvensjonsland, og prosedyrer og vilkår for å overføre ansvaret for en sak fra et konvensjonsland til et annet. **Sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996** ligger i Buudir, se [her](#). Buudir jobber systematisk med å øke kompetansen ute i tjenestene om regelverk knyttet til barnevern over landegrensene og Haagkonvensjonen av 1996.
- ▶ Buudir har i 2020–2021 deltatt i en **arbeidsgruppe** ledet av POD som har fått i oppdrag å utarbeide forslag til ny organisering av arbeidet på menneskehandelsfeltet i Norge. Forslagene innebærer blant annet endringer som kan få konsekvenser for organisering av arbeidet for mindreårige ofre for menneskehandel. Forslaget ble oversendt Justis- og beredskapsdepartementet i 2021.



6 Helsehjelp

KOM har fått innspill fra Helsedirektoratet og De regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) om helserettede tiltak i perioden 2021, utfordringer og anbefalinger (punkt 6.2–6.4). Vi gjør oppmerksom på at erfaringer knyttet til flyktnings situasjonen etter Russlands invasjon av Ukraina i 2022 fremgår av punkt 2.4.

6.1 Tilgang til helsehjelp

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

KOM har i tidligere tilstandsrapporter påpekt flere utfordringer knyttet til antatte ofres rett til helsehjelp, se særlig punkt 2.4.3. i [KOM tilstandsrapport 2019](#). En årsak er at regelverket om refleksjonsperiode mv. ikke er spesifisert i regelverk om helserettigheter. Tiltakene som bistår antatte ofre har over flere år også etterlyst en mer helhetlig plan for helsehjelp til identifiserte ofre for menneskehandel. Flere av ofrene som følges opp har store behov for både psykisk og fysisk helsehjelp. Personene gir ofte uttrykk for depressive og suicidale tanker og kan ha rusrelaterte utfordringer knyttet til traumer. Kulturelle eller psykiske barrierer som gjør det vanskelig å formidle egne plager, bidrar også til at helsehjelp kan være tidkrevende og vanskelig å få på plass. Ofres tilgang til helsehjelp og kompetansebehov i helsetjenestene har blitt tematisert også i forskning på feltet.²⁵

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 skal også omfatte spørsmålet om betaling for helsehjelpen. Det skal

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 har ansvar for utredningsarbeidet, i dialog med øvrige departementer. Det foreligger ved publisering av KOM rapporten ikke nærmere opplysninger om status i arbeidet.

6.2 Aktiviteter i regi av Helsedirektoratet

I 2021 har Helsedirektoratet hatt få helserettede tiltak innen menneskehandel, hovedsakelig på grunn av arbeidsmengden pandemien har medført. Forrige oppnevningssperiode for Nasjonalt nettverk for arbeid mot menneskehandel i helse- og omsorgstjenestene (heretter kalt Nettverket) gikk ut 2020, og det har tatt tid å få på plass ny oppnevning.

Nettverket er forankret i handlingsplanen mot menneskehandel fra 2016, tiltak 16. Første oppnevningssperiode for nettverket var 2018–2020. Det nyoppnevnte nettverket, som startet opp i januar 2022, skal bygge på arbeidet gjennomført i forrige periode (se rapporten fra perioden [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

²⁵ Se for eksempel Brunovskis, A. (2016). [Special rights within universal welfare: Assistance to trafficking victims in Norway](#). Journal of Comparative Social Work, 11(1).

mottok i svar 29. mars 2021 bekreftelse fra departementet på at dette spørsmålet ville bli utredet. I tillegg varslet departementet, også etter forslag fra Nettverket, at utredningen i tillegg 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.

Nasjonal veileder for Helsetjenester til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente ble i 2021 oppdatert med et kapittel om helsehjelp til ofre for menneskehandel, se veilederen [her](#).

Teksten ble utarbeidet i regi av Nettverket og bygger i stor grad på nettsiden menneskertilsalgs.no, nærmere omtalt under RVTSenes aktiviteter.

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 (tiltak 16 i handlingsplanen mot menneskehandel fra 2016). De fem regionale RVTSe er etablert i et felles nettverk for gjensidig erfaringsutveksling, utvikling og kompetansebygging innen temaet menneskehandel. 2021 var i likhet med året før preget av pandemi og smittevernrestriksjoner. Flere av de planlagte fysiske arrangementer ble derfor avlyst eller utsatt til 2022, eller gjennomført med hjelp av digitale løsninger.

► **Nettseminar om ungdom utnyttet til kriminalitet**

Hovedaktiviteten i 2021 var gjennomføring av det nasjonale nettseminaret "Ung, kriminell og utnyttet" 12. oktober 2021, med nesten 1000 påmeldte. RVTSe startet allerede høsten 2020 med å innhente kunnskapsgrunnlag for temaet om ungdomskriminalitet i et menneskehandelsperspektiv og fortsatte arbeidet gjennom hele 2021. Blant annet gjennomførte

de en omfattende digital spørreundersøkelse blant fagfolk som jobber tett på ungdom involvert i kriminalitet og lagde tre filmer med intervjuer av erfarne praktikere. Fagpersoner fra Norge, Sverige og Storbritannia bidro med innlegg på seminaret. Til sammen ga dette ny og viktig kunnskap om ungdom som blir utnyttet til kriminalitet. Opptak av nettseminaret ligger tilgjengelig på YouTube og menneskertilsalgs.no, se [her](#).

RVTSe vil jobbe videre med temaet på ulike måter i 2022. RVTS Øst skal samarbeide med SaLTosekretariatet i Oslo kommune om både kunnskapsinnhenting og kunnskapsformidling. RVTS Nord skal følge opp initiativet til U16-samarbeidet i Tromsø kommune og bidra inn i mentoropplæringen som driftes av kommunen. I tillegg blir tematikken adressert og fulgt opp i forskjellige nettverk som RVTS Nord drifter eller er en del av.

► **Menneskertilsalgs.no – en nettressurs om menneskehandel**

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 RVTSe deltar i redaksjonsgruppen. Nettressursen bytter navn fra menneskertilsalgs.no til utnyttelse.no i løpet av 2022.

► **Andre aktiviteter**

RVTSe har med ulikt volum og etterspørsel arrangert fagdager og workshop rettet mot tjenesteapparatet i kommunene. Aktiviteter har i hovedsak vært gjennomført med bruk av digitale verktøy eller som en kombinasjon av dette og fysiske møter.

RVTS Øst arrangerte i 2021 to veiledningssamlinger for de som jobber tett på utsatte. I tillegg har de hatt digital undervisning for Politiets utlendingsenhet, samt innlegg om menneskehandel på den nasjonale krisesenterkonferansen. I regi av Østlandsnettverket mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold og TryggEst har menneskehandel også vært tema på et seminar om sårbare voksne utsatt for æresrelatert vold. Sammenhengen mellom vold i nære relasjoner og

menneskehandel ble også belyst i det nasjonale opplæringsprogrammet for Endringsagenter mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, se [her](#).

RVTS Øst har videre utviklet et digitalt grunnkurs med innspilte presentasjoner med faglige refleksjoner, bruk av undervisningsfilmer som viser aktuelle situasjoner der helse- og sosialarbeidere kan komme i kontakt med utsatte, samt refleksjons- og gruppeoppgaver.

Det er tilrettelagt for stor grad av interaktivitet for deltakerne. Håndboken ”Sosialt arbeid med sårbare migranter – Kunnskap, regelverk og praktiske råd” har blitt revidert og ble i februar 2022 utgitt av RVTS Øst og KORUS Oslo (tidligere utgave ble utgitt av Velferdsetaten i 2014), se håndboken [her](#). Håndboken inneholder et eget kapittel om menneskehandel, men har også fokus på forebygging og avdekking av utnyttelse i de øvrige kapitlene, som blant annet omhandler asylsøkere, flyktninger, irregulære migranter, EU/EØS-migranter, arbeidsmigranter, familieinnvandring og mindreårige migranter.

RVTS Vest har gjennom hele 2021 hatt veiledning hver tredje uke med helse- og sosialfaglig personell som arbeider direkte med utsatte for menneskehandel

RVTS Nord har hatt fokus på å etablere og styrke regionalt og fylkesvise nettverk til aktører som jobber med menneskehandel, negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, radikaliserings og voldelig ekstremisme. En faglig fellesnevner er forebygging av ulike former for vold og overgrep. Overnevnte temaer sine handlingsplaner har felles mål at en må jobbe tverrfaglig og tverretattlig for å forebygge og bekjempe vold og overgrep. Gjennom nettverksarbeid ønsker RVTS Nord å styrke den tverrfaglige og tverretattlige innsatsen for å forebygge utenforskap og fremme inkludering, helt sentrale faktorer for å forebygge vold og overgrep. Nord-Norge nettverket er et strategisk overordnet nettverk, og Finnmarksmodellen er et nettverk som ivaretar innsats og kompetansebygging i 18 kommuner. RVTS Nord er i styringsgruppa til Tverroperativt kompetanseteam i Salten (ToKt) og bidrar jevnlig med kompetansebygging sammen med koordinator. Tromsø Kompetansenettverk

representerer også bredden i tjenesteapparatet og ble etablert i 2012 med fokus på negativ sosial kontroll. I 2021 ble temaet menneskehandel del av mandatet nettverket skal jobbe med. RVTS Nord har hatt undervisning om menneskehandel og negativ sosial kontroll i UiT, Norges Arktiske Universitet, videreutdanning om vold i nære relasjoner. Videre har de bidratt med undervisning og veiledning i både tverrfaglige nettverk som de koordinerer og andre nettverk RVTS Nord er en del av. Medlemmene i er i hovedsak tverrfaglige helse- og sosialarbeidere. I tilknytning til KOMs nasjonale digitale seminar, arrangerte Troms Politidistrikt og RVTS Nord en lokal samling og det ble holdt flere presentasjoner til deltakerne fra politiet, NAV, frivillig sektor og helse- og sosialtjenesten.

RVTS Midt har gjennom 2021 hatt jevnlig møter i nettverket om menneskehandel. De har også satset på å inkludere menneskehandel i RVTSenes øvrige fagområder når de har undervisning, veiledning og konsultasjon.

6.4 utfordringer og anbefalinger

RVTSene opplever at de som jobber tett på utsatte, møter store utfordringer – både når det gjelder belastninger knyttet til å jobbe med brukere preget av traumeerfaringer og stress, og når det gjelder strukturelle barrierer.

RVTSene fremhever at det kan se ut til at det er mye utnyttelse og menneskehandel innen arbeid, men at det er vanskeligere for tjenester å ”oppdage” og få kontakt med utsatte. RVTSene erfarer at terskelen for å innlede etterforskning er høy, særlig i saker som dreier seg om utnyttelse i arbeidslivet. Ansatte i ulike lavterskeltiltak og oppsøkende tjenester kan oppleve at de nærmest må frembringe konkrete bevis som vil holde i en menneskehandelssak for politiet eller tilsynsmyndigheter, for at det i det hele tatt vurderes å iverksette etterforskning. Når det ikke blir opprettet straffesak, får dette konsekvenser for de utsattes tilgang til hjelpeapparatet. RVTSene påpeker videre at det generelt også er en del utfordringer knyttet til å sikre helsetjenester, spesielt psykisk helsehjelp, til utsatte.

RVTsene viser til at det kan være hensiktsmessig å benytte nettverk til kompetansebygging for å få til tverrfaglig og tverretatlig samarbeid, både på kommunalt og på regionsnivå. Utnyttelse og menneskehandel bør i større grad kobles opp mot relevante fagområder, som arbeid med sårbare migranter, vold, seksuelle overgrep, negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og æresrelatert vold, samt radikaliserings og voldelig ekstremisme. Det er videre 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 eller omsorgsoppgaver i private hjem, organhandel og utnyttelse til kriminalitet, samt mindreårige og voksne (inkludert norske statsborgere) som er særlig sårbare for utnyttelse grunnet nedsatte kognitive evner, rusavhengighet, psykiske lidelser, autismspekterdiagnoser, har en familiebakgrunn der æreskulturen står sterkt og/eller er LHBTIQ-personer.

Helsedirektoratet påpeker at de deler RVTsenes beskrivelse av utfordringsbildet, blant annet når det gjelder ofrenes tilgang og bruk av helsetjenester de har behov for, strukturelle barrierer og utnyttelse i arbeid som medfører negative helsekonsekvenser for både fysisk og psykisk helse.

Hdir deler også RVTsenes oppfordring om økt tverrfaglig og tverretatlig samarbeid. Dette ser de som viktig blant annet for at hjelpeapparatet bedre kan ivareta ofrenes helserettigheter og helsebehov, slik at ofrene i størst mulig grad kan ha god helse og gode og selvstendige liv.

Direktoratet viser til at det her kan det være verdt å se hen til organiseringen av tverretatlig samarbeid på andre områder, som for eksempel Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll, der samarbeidet etter direktoratets oppfatning fungerer godt. For øvrig savner direktoratet oppfølging av den utredningen av organiseringen av menneskehandelsfeltet som ble gjennomført i en tverrdirektoral prosess 2020–2021.



7 Bolig og oppfølging for voksne som er antatte ofre

KOM har fått innspill fra NAV Grünerløkka sosialtjeneste, Krisesentersekretariatet v/ROSA, Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen, Pro Sentret, Tone Lise Akademiet, Caritas Norge, Røde Kors, Marita-stiftelsen, Shalam Kristiansand og Hope for Justice om bolig og oppfølging for voksne som er antatte ofre i perioden 2021, utfordringer og anbefalinger (punkt 7.3–7.5). Vi gjør oppmerksom på at erfaringer knyttet til flyktnings situasjonen etter Russlands invasjon av Ukraina i 2022 fremgår av punkt 2.4.

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 ytelse etter sosialtjenesteloven som dekkes av oppholdskommunen, og kan i denne perioden få tilbud om midlertidig bolig i kommunal regi av NAV. Det offentlige tilbudet i asyl- og refleksjonssporet er supplert ved egne bo- eller oppfølgingstilbud for antatte ofre for menneskehandel som driftes av frivillige organisasjoner og prosjekter og som i all hovedsak er finansiert ved årlige tilskudd fra JD.

JD forvalter en **tilskuddsordning** for prosjekter innen prostitusjons- og menneskehandelsfeltet, i 2021 på 35,5 millioner kroner. Hoveddelen av midlene går til bo- eller oppfølgingstilbud for antatte ofre for menneskehandel. Midler bevilges også til oppsøkende virksomhet, informasjonstiltak, arbeidstrenings- og undervisningstiltak, og rådgivnings- og aktivitetstilbud.

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

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

Det er 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. Disse tiltakene er ikke nærmere omtalt i kapitlet. Se [her](#) for nærmere informasjon om tilskudd fra JD i 2021.

7.2 En sammensatt ordning

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

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

ROSA har en driftsavtale med UDI om at **asylsøkere** som får bistand fra prosjektet kan bo på krisesenter eller Lauras hus.²⁶ De andre bo- og oppfølgingstiltakene er avgrenset til personer som har søkt om eller fått innvilget begrenset oppholdstillatelse i refleksjonssporet, slik at personene må flytte ut av botiltaket dersom de blir registrert som asylsøkere.

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

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

Et av kriteriene for å bo på de tilrettelagte botiltakene er at personene har brutt eller bryter med tidligere miljø og bakmannsapparat, og at de ønsker å motta tilbudet om sosialfaglig oppfølging. I tiltakene for kvinner utnyttet til prostitusjon er

det i utgangspunktet ikke forenlig å selge seksuelle tjenester og bo på tiltakene samtidig. For de som bor i kommunale botiltak eller leiligheter, er det sosialtjenesteloven som regulerer NAVs oppfølging og sanksjoner. Det er imidlertid ikke regulert nærmere i noe overordnet regelverk hvilke **kriterier som skal gjelde for å motta tilbud** i de særskilte bo- og oppfølgingstiltakene for antatte ofre.

7.3 Personer i bo- og oppfølgings-tiltakene i 2021

Det er mange aktører som tilbyr oppfølging til voksne antatte ofre. KOM **innhentet** i de tidligere rapportene for 2017 og 2018 kun informasjon om oppfølgings-tiltak fra aktører som også har botiltak. I rapportene for 2019, 2020 og 2021 har vi i tillegg innhentet informasjon fra tiltak driftet av frivillige organisasjoner eller kommuner som får tilskudd ved tilskuddsordningen på prostitusjons- og menneskehandelsfeltet, for oppsøkende arbeid, veiledning, aktivitetstilbud mv. Det gir et bredere bilde av de mange tiltakene som ytes til antatte ofre.

I rapportene fra tiltakene til KOM gis det et bredt fokus 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 og særlige utfordringer knyttet til covid-19 pandemien.

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

26 UDI har i 2021 registrert 13 asylsøkere eller tidligere asylsøkere som hadde botilbud på krisesenter i regi av ROSA se punkt 3.4.

tiltakene til sammen har rapportert inn å ha gitt bistand til i løpet av 2021. 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 **197** voksne antatte ofre for menneskehandel har mottatt bistand fra bo- og/eller oppfølgingstiltak i 2021, en nedgang fra 254 i 2020.

Av de 197 som til sammen har mottatt bo- og/eller oppfølgingstiltak, er det rapportert til KOM at

- ▶ 86 var nye i tiltakene i 2021, mens 111 var under oppfølging fra tidligere år
- ▶ 149 var kvinner, 47 menn og 1 transperson
- ▶ 116 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, 68 til tvangsarbeid eller -tjenester, 10 i en kombinasjon av prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse og tvangsarbeid eller -tjenester og 3 til organhøsting
- ▶ 79 var fra østeuropeiske land, 67 fra afrikanske land, 26 fra asiatiske land, 10 fra vest- og søreuropeiske land, 13 fra søramerikanske land og 2 fra Midtøsten.

Fordelingen viser noen mindre endringer fra 2020, hovedsakelig gjelder det en nedgang av nye antatte ofre identifisert i rapporteringsåret og en liten økning blant antatte ofre utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse. Det var kun minimale endringer i nasjonalitetsfordeling.

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

- ▶ **114 voksne antatte ofre har mottatt oppfølgingstilbud fra aktører som også har botiltak:** NAV Grünerløkka, ROSA, Lauras hus, Marita Womens bokollektiv og Safe House Filemon.

Det er en nedgang fra 144 personer i 2020. Av de 115, er det rapportert til KOM at

- › 49 var nye i tiltakene i 2021, mens 65 var under oppfølging fra tidligere år
- › 82 var kvinner og 32 menn.
- › 65 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, 36 til tvangsarbeid eller -tjenester, 10 i en kombinasjon av prostitusjon og tvangsarbeid eller -tjenester og 3 til organhøsting.
- › 46 var fra østeuropeiske land, 36 fra afrikanske land, 17 fra asiatiske land, 7 fra vest- og søreuropeiske land, 6 fra søramerikanske land og 2 fra Midtøsten.

- ▶ **83 voksne antatte ofre for menneskehandel har mottatt andre oppfølgingstilbud**, fra tiltak driftet av frivillige organisasjoner eller kommuner som får tilskudd for oppsøkende arbeid, veiledning, aktivitetstilbud mv. ved tilskuddsordningen på prostitusjons- og menneskehandelsfeltet. Det er en nedgang fra 110 personer i 2020. Av de 83, er det rapportert til KOM at
 - › 37 var nye i tiltakene i 2021, mens 46 var under oppfølging fra tidligere år
 - › 67 var kvinner, 15 menn og 1 transperson
 - › 51 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse og 32 til tvangsarbeid eller -tjenester
 - › 33 var fra østeuropeiske land, 31 fra afrikanske land, 9 fra asiatiske land, 7 fra søramerikanske land og 3 fra vest- og søreuropeiske land.

7.4 Erfaringer fra tiltakene som også drifter botiltak for antatte ofre

Nedenfor ser vi nærmere på tiltakene i regi av NAV Grünerløkka, ROSA og de tre tiltakene i Oslo som får tilskudd til å drifte egne botiltak. Punktene gir innblikk i erfaringer fra sentrale aktører som har fulgt opp flest av de antatte ofrene i 2021.

- ▶ **Human Trafficking Support Oslo (HTSO) ved NAV Grünerløkka**

Personer som har begrenset oppholdstillatelse i refleksjonssporet har rett til tjenester etter **sosialtjenesteloven** som dekkes av oppholdskommunen. Personer kan også søke om tjenesten råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17, da dette er en tjeneste en har rett på uavhengig av oppholdsstatus. HTSO påpeker dette som viktig å søke om, for å sikre at koordineringen av saken blir forankret hos det offentlige og for bistand til identifisering av en utnyttingssituasjon. 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 1. januar 2019 som tiltak i Oslo kommunes handlingsplan mot menneskehandel fra 2018²⁷. 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 arbeidet på slike avtaler. HTSO er videre **landsomfattende kompetanseenheter** samt **råd- og veiledningskontor** om menneskehandel for øvrige NAV-kontorer i landet (et tiltak i handlingsplanen 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 som har søkt om eller fått innvilget begrenset oppholdstillatelse i **refleksjonssporet**, og deres medfølgende barn. Tjenesten tilbyr egnet bolig med bo-oppfølging (bofellesskap, egen leilighet eller bemannet botilbud) og har ansvar for utbetaling av livsopphold.

I tillegg tilbys annen oppfølging, som følge til lege og offentlige kontorer, samtaler og bistand til å komme i aktivitet eller arbeid. HTSO melder at reflektantene har behov for mye støtte underveis i refleksjonsperioden. Perioden HTSO har ytt bistand til de antatte ofrene varierer fra en uke opp til tre år. Personene som mottok oppfølging og økonomiske ytelser fra HTSO i 2021 hadde ulike botiltak i perioden: midlertidig bolig i kommunal regi, Safe House Filemon, Marita Womens bokollektiv, Lauras hus og krisesenter i regi av ROSA.

HTSO har videre inngått et samarbeid med Frelsesarmeen om å bistå med kartlegging fra start av, 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 alle 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 i 2021 deltatt i en rekke avklarings-samtaler sammen med Filemon og andre instanser som har avdekket mulige ofre.

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.

I 2021 har HTSO **bistått til sammen 20 voksne antatte ofre** og ett medfølgende barn, en liten nedgang fra 2020 (24 personer). I tillegg ble 2 barn født i Norge. 9 av de 20 var nye i tiltaket i 2021, mens 11 var under oppfølging fra tidligere år. 11 var kvinner og 9 menn. 11 var antatt utnyttet til tvangsarbeid eller -tjenester, 7 til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse og 2 i en kombinasjon av seksuell utnyttelse og tvangsarbeid eller -tjenester. 9 var fra øst-europeiske land, 4 fra vest- eller søreuropeiske land, 4 fra afrikanske land og 3 fra asiatiske land.

²⁷ Se Handlingsplan mot menneskehandel i Oslo kommune, [Byråds sak 155/18](#). Arbeidet med barn utsatt for menneskehandel ble ved handlingsplanen også samlet i én enhet i Oslo kommune ved barnevernet i bydel St. Hanshaugen.

HTSO besvarte 57 henvendelser ved sin nasjonale rådgivningstelefon i 2021, en økning fra 32 i 2020. Henvendelsene har ikke vært relatert til covid-19, og økningen anses å ha sammenheng med økt kjennskap til rådgivingstjenesten. Videre antar HTSO at det i 2022 vil bli en ytterligere økning av henvendelser, da de i 2022 går aktivt ut med kompetansehevende tiltak nasjonalt i NAV.

Som følge av **covid-19** restriksjoner, har ikke HTSO kunnet gjennomføre like hyppige hjemmebesøk i 2021. Oppfølgingen av brukerne ble derfor mer utfordrende, og en telefonsamtale kan ikke erstatte et fysisk hjemmebesøk. Nærmiljøkontorene hvor de kommunale boligene ligger har heller ikke vært bemannet i samme periode. Dette har også gått utover kontrollfunksjonen som hjemmebesøk har i forhold til besøk i boligen, om det bor andre der, om det foregår salg av seksuelle tjenester, kriminelle handlinger osv. Dette gjelder også andre botiltak hvor brukere bor i bemannede boliger. HTSO har gjennomført flere møter utendørs. Dette har fungert som helsebringende miljøtiltak, men gitt begrensninger i å ta opp vanskelige temaer fordi man befinner seg i det offentlige rom.

I tillegg til færre hjemmebesøk, har HTSO hatt færre fysiske møter med brukerne. Digitale møter har vært gjennomført med mange. En utfordring har vært at mange av brukere mangler digitale ferdigheter og digitalt utstyr. Dette er noe HTSO anser som viktig å ta tak i for å sikre at ansatte ofre for menneskehandel ikke blir mer sårbare enn nødvendig i det norske samfunnet. På grunn av covid-19 har også tilgangen til aktivitetstilbud i regi av frivillige tiltak, treningsentre, norskopplæring med mer vært begrenset.

► ROSA og krisesentertilbud

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

[ROSA](#) står for reetablering, oppholdssteder, sikkerhet og assistanse, og er et tiltak som ble opprettet i 2005, underlagt Krisesentersekretariatet. Tiltaket har

på mandat fra JD ansvar for å koordinere **trygge oppholdssteder** med tilgang til nødvendig bistand og informasjon til antatte menneskehandelsutsatte over 18 år gjennom krisesentrene. Trygg bolig og oppfølging tilbys også i samarbeid med Lauras hus som drives av Kirkens Bymisjon og Maritastiftelsens bofelleskap. 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 Tone Lise Akademiet om yrkesopplæring innenfor make-up og negledesign.

På mandat fra JD drifter også ROSA i samarbeid med Oslo krisesenter en nasjonal, døgnåpen **hjelpetelefon** mot menneskehandel, 22 33 11 60 ([rosa-help.no](https://www.rosa-help.no)). 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.

Flertallet som mottar individoppfølging fra ROSA er personer utnyttet til prostitusjon eller andre seksuelle formål. ROSA har i 2021 også fulgt opp kvinner utnyttet til arbeid eller tjenester, innsatte i fengsler, samt menn utnyttet til arbeid eller tjenester ved behov (for eksempel der de har hatt tilgang på egen bolig, eller etter endt refleksjonsperiode på Filemon). I andre saker har ROSA fungert som rådgivende og henvisende instans.

ROSA driver for øvrig 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 2021 har ROSA bistått til sammen 49 voksne antatte menneskehandelsutsatte (en nedgang fra 74 i 2020) og 4 barn, født etter inntak. Mange har også barn i hjemlandet. Av de 49 voksne utsatte var 20 nye i ROSA i 2021 (en nedgang fra 46 i 2020), mens 29 var under oppfølging fra tidligere år. 40 var kvinner og 9 menn. 30 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, 9 til tvangsarbeid eller -tjenester, 8 i en kombinasjon av seksuell utnyttelse og tvangsarbeid eller -tjenester og 2 til fjerning av indre organ. 17 var fra østeuropeiske land, 15 fra afrikanske land, 9 fra asiatiske land, 5 fra søramerikanske land og 3 fra øvrige europeiske land.

ROSA bemerker at mange av utviklingstrekkene rapportert over de siste årene fortsetter, ved en stadig **større variasjon i utnyttelsesform og bakgrunn**, og at den største gruppen de bistår, også i 2021, er kvinner fra Øst-Europa.

ROSA påpeker videre at antallet nye saker omtrent er halvert fra 2020 til 2021, og at ROSA også har mottatt færre henvendelser over hjelpetelefonen. Selv om det er vanskelig å etablere hva dette skyldes, mener ROSA det er rimelig å anta at vi nå ser **effekten av pandemien og myndighetenes håndtering av denne**. ROSA vil særlig trekke frem tre faktorer, som kan forklare nedgangen: 1) Med strenge innreise-regler og økt kontroll på grensene, har færre kommet inn i landet, og det har vært større krav til dokumentasjon av arbeidsforhold mv. Personer har også blitt utvist for brudd på smittevernlovgivningen, noe som blant annet rammet personer som selger sex og andre i utsatte situasjoner; 2) Ulike myndighetsaktørers søkelys på smittehåndtering kan komme i konflikt med identifiseringsplikten, ikke bare ved politiets fokus på smittevern blant personer som selger sex, men også ved tilsyn i utsatte bransjer. ROSA peker også på reduksjonen av tilsyn fra Arbeidstilsynet under nedstengningen, blant annet i renholdsbransjen. De påpeker at dette er en bransje med uregelmessige arbeidsforhold, høy andel kvinner og personer med innvandrerbakgrunn, hvor det dermed er stor risiko for utnyttelse. I forbindelse med gjenåpningen, trekker de det frem som avgjørende at tilsyn gjennomføres i risikoutsatte bransjer; 3) Personer ROSA har bistått

har blitt fortalt at det er nytteløst å be om hjelp, fordi alt er stengt under pandemien. Selv om dette ikke stemmer, kan det ha spredd seg en oppfatning om at hjelp er lite tilgjengelig. Dette kan i enkelte tilfeller bli en kontrollmekanisme, særlig for personer som ikke kjenner språket. ROSA bemerker at de igjen så en økning i antall henvendelser og nye saker de første to månedene i 2022, som naturlig kan ses i sammenheng med gjenåpningen etter pandemien.

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

ROSA påpeker at **uforutsigbarhet og fragmentert bistand** er en stadig utfordring. ROSA ser fremdeles at mange ikke ser nytten av takke ja til uforutsigbar bistand, eller at hjelpen ikke oppleves relevant. ROSA mener dette bør være et tankekors i den pågående utredningen av det norske systemet for å bistå menneskehandelsutsatte. ROSA mener det i 2021, som i tidligere år, er et fraværende fokus på utsattes menneskerettigheter og forebygging av ny utnyttelse. ROSA fremhever at den forrige regjeringens lovnader om å "sikre et helhetlig tilbud" for de utsatte og "styrke frivillige organisasjoner" forble urealisert og viser til at den nye regjeringen ikke har presentert sin politikk for å bekjempe menneskehandel. Feltet er fragmentert, og løsninger på sentrale problemstillinger for å bedre de utsattes situasjon forblir uløst, år etter år. Ulike velmente initiativ i 2021, som direktoratsgruppen og en forespeilet utredning av helserettigheter, har ikke ledet til konkrete forslag. ROSA mener prosessene har vært byråkratstyrte, med lite rom for innspill fra utsatte eller hjelpetiltak, og uten politisk debatt. Samtidig viser ROSA til at feltet blir mer og mer uoversiktlig, der nye nettverk, funksjoner og aktører kommer til, mens antallet som mottar hjelp synker. ROSA peker videre på at de, som siden 2018 har vært sikret forutsigbar finansiering over statsbudsjettet i tråd med et enstemmig stortingsvedtak, i 2021 ble forsøkt fratatt denne økonomiske forutsigbarheten. Dette ble reversert, men ROSA mener det synliggjør en planløs tilnærming som må snus. ROSA mener det trengs en nasjonal koordinerende funksjon, uavhengig av politi og utlendingsmyndigheter, som

kan lede arbeidet mot full realisering av de utsattes menneskerettigheter.

På **straffesaksfeltet** har ROSA har over mange år uttrykt bekymring for kapasitet og prioriteringer i politiets arbeid mot menneskehandel. Særlig mener ROSA dette går utover arbeidet mot menneskehandel til tvangsarbeid. I tillegg til at lovbrytere bør straffes, er situasjonen problematisk fordi utsattes rettigheter og mulighet til langsiktig rehabilitering og reintegrering avhenger av etterforskning og straffefølgning. ROSA viser til at politiets arbeid ble kritisert i 2021 av amerikanske myndigheter, og i Oslo av statsadvokatembetet. ROSA melder til KOM at de forventer dette vil føre til systemiske endringer, hvor personenes rettsikkerhet og mulighet til et liv uten utnyttelse settes i sentrum. De viser for øvrig til tidligere års rapporteringer til KOM om denne tematikken.

Videre peker ROSA på utfordringer knyttet til utsattes **tilgang til kvalifisering og helsehjelp**. 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. Fremdeles finnes ingen spesialiserte, landsdekkende kvalifiserende tiltak til gruppen. ROSA peker på dette som en alvorlig mangel i det norske bistandssystemet. Likeledes har helse spørsmål, som har stor innvirkning i den enkeltes liv, blitt neglisjert. Et eksempel er tannhelse, et vanlig problem for mange av ROSAs brukere, som kan ha betydelig innvirkning også på personens psykiske helse. Tannbehandling er svært kostbart, og ROSA ser at det er ulik praksis hos forskjellige NAV-kontor rundt støtte til dette. På tross av ulike initiativ hos myndighetene i 2020 og 2021, mener de lite har skjedd, både hva angår kvalifiserende tiltak og sikring av nødvendig helsehjelp tilpasset den enkeltes behov.

ROSA hadde i 2021 et særlig fokus på **straffritaksbestemmelsen** og antatte menneskehandelsutsatte som er varetektsfengslet eller soner fengselsstraff. De mener det er lite fokus på disse personenes rettsikkerhet. Det er lite kunnskap om hvordan og hvor ofte bestemmelsen praktiseres, det finnes ikke en enhetlig fortolkning av bestemmelsen i rettsapparatet,

og ulike former for kriminelle handlinger utøvd under tvang tillegges ulik verdi. Flere av sakene hvor ROSA har bistått ble behandlet i rettsapparatet. I enkelte av dommene hvor straffritak vurderes og avvises, mener de det legges utdaterte forståelser av menneskehandel og moralske føringer til grunn. ROSA imøteser Riksadvokatens gjennomgang av bestemmelsen, og vil fortsette å arbeide for denne gruppens rettigheter.

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

► **Kirkens Bymisjon og Lauras hus**

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

Tiltaket gir tilbud om **tett sosialfaglig oppfølging** av kompetente ansatte, i et trygt og stabilt bomiljø. Det jobbes sosialfaglig med et hovedfokus på traume-stabilisering. Beboerne får også bistand med sine øvrige helsemessige utfordringer, og det legges til rette for ulike kvalifiseringstiltak, som skole, arbeidspraksis, foreldreveiledning, trening mv. Flere har også i 2021 gått på norskkurs og på Tone Lise Akademiet. Kvalifiseringstiltakene muliggjøres gjennom et tett samarbeid med ROSA og/eller HTSO, som også i hovedsak står for finansieringen. Det blir i samarbeid med beboeren kartlagt hvilke tiltak som vil være mulig, ønsket og nyttig. Nytt av året var en kunst- og uttrykksterapigruppe, der tre beboere deltok. Tiltaket tilrettelegger også for annen type aktivisering, som felles måltider, turer, hobbyverksteder mv.

Botiden varierer og er avhengig av oppholdsgrunnlaget. Man kan bo på Lauras hus uavhengig av type

opphold, og det er ikke uvanlig at beboerne går over fra refleksjonsporet til asylsporet i løpet av botiden. Det vanligste er en forholdsvis lang botid, som enten resulterer i bosetting eller i retur.

I løpet av 2021 har **11 kvinner** og 3 barn **bodd på Lauras hus**, en nedgang fra 16 kvinner i 2020. 5 av de 11 var nye i botiltaket i 2021, mens 6 var beboere fra tidligere år. 9 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, 1 til tvangsarbeid og 1 til fjerning av organ. 6 var fra afrikanske land, 3 fra østeuropeiske land og 2 fra asiatiske land. 3 kvinner flyttet ut i løpet av året. Av disse fikk 2 opphold og ble bosatt, og 1 ble returnert med bistand fra IOM. I 2021 har 3 beboere hatt opphold i refleksjonsporet, de øvrige har vært asylsøkere. Det har vært lengre perioder uten fullt belegg i boligen, hovedsakelig grunnet pandemi og behov for å ha mulighet til å isolere smittede. For å sikre god nok oppfølging av beboerne, både i hverdagen og ved en eventuell smittesituasjon, har Lauras hus holdt en av de eksterne leilighetene ledig store deler av året, med formål å kunne flytte beboere som må isoleres dit.

I tillegg har Lauras hus gitt oppfølging ved **ettervern til 10 kvinner** og 6 medfølgende barn **som hadde flyttet ut før 2021**. Alle var utnyttet seksuelt. 5 kom fra afrikanske land, 5 fra østeuropeiske land, 1 fra et asiatisk land og 1 fra et søramerikansk land.

Lauras hus har et utstrakt **etterverntilbud**, og i 2021 var det til sammen 12 kvinner som tok i bruk denne muligheten, hvorav 2 av kvinnene som flyttet ut i løpet av 2021. 5 av kvinnene mottok stor grad av oppfølging. Enkelte benytter seg av etterverntilbudet også etter å ha flyttet ut for flere år siden, men hovedsakelig tilbys oppfølging de seks første månedene etter utflytting. Ettervernet består av råd og veiledning over telefon og fysiske møter. Bistandsbehovet varierer og innebærer ofte hjelp til å navigere i det offentlige systemet, sosialt samvær (samtaler, kafebesøk mv.) og bistand og følge til avtaler (NAV, Politiets utlendingsenhet, ambassade, politi mv). Det lages en ettervernsplan sammen med beboeren i forkant av utflytting. Ettervernet har fokus på selvstendigjøring og å muliggjøre overganger til andre mer relevante instanser og aktører.

Lauras hus **samarbeider** tett med andre aktører, som bistandsadvokater, politi, fastlege og helsevesenet generelt. I tillegg samarbeider tiltaket med helsestasjoner og barnehager når beboere har barn. Lauras hus har hyppig kontakt med de innsøkende instansene, HTSO og ROSA. Andre viktige samarbeidspartnere er IOM, Røde Kors og andre tiltak i Kirkens Bymisjon.

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

Lauras hus har som de fleste andre blitt påvirket av den pågående **covid-19-pandemien**. Også 2021 har i stor grad vært preget av restriksjoner og endringer. Mange av de vanlige tilbudene for beboerne, som behandling i psykiatri og helsevesen, arbeidspraksis og skoletilbud, trening mv., har blitt redusert, utsatt eller avviklet. Dette har igjen ført til et større press på bemanningen på Lauras hus og en forverring i beboernes psykiske fungering. Tiltaket har erfart stor grad av skepsis mot vaksiner i beboergruppa og har jobbet metodisk med dette. Oppfølgingsarbeidet har blitt mer tidkrevende. Der Lauras hus opprinnelig har operert med gruppetilbud, har de justert dette til én-til-én tilbud. Omstilling i driften har likevel bidratt til at kvaliteten på tilbudet til beboerne er opprettholdt, til tross for pandemi og restriksjoner.

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

► **Maritastiftelsen og Marita Womens bofellesskap**

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

Maritakafeen er en nattåpen kontaktkafe for målgruppen to netter i uken. Det jobbes med kontaktablering, individuell oppfølging og oppsøkende arbeid på gata. Dette gir mulighet til å bygge relasjon og tillit, informere om andre tiltak, identifisere mulige utnyttelsessituasjoner og melde bekymring, eksempelvis ved observasjon av antatte mindreårige i prostitusjon.

Arbeidspraksis gir individuell oppfølging til kvinner i refleksjonssporet gjennom en av stiftelsens brukbutikker. En konsekvens av å være i et såpass stort arbeidsmiljø som M&E Second Hand, er at de blir kjent med andre som er på arbeidstrening og arbeidsledere som bekrefter og oppmuntrer innsatsen deres. Dette gir kvinnen arbeidserfaring og opplevelse av mestring i et inkluderende arbeidsmiljø som har fokus på å bistå og utforske egenskaper og utviklingspotensialet hos den enkelte.

Bofellesskapet er en døgnbemannet bolig på hemmelig adresse i Oslo med 5 plasser, primært for kvinner innvilget midlertidig oppholdstillatelse gjennom refleksjonsordningen. I 2021 har det bodd **6 kvinner** og 3 barn i **bofellesskapet**. 3 av kvinnene flyttet inn i 2021, mens 3 hadde bodd der siden 2020. Alle var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse. 4 var fra afrikanske land og 2 fra østeuropeiske land. Alle kvinnene ble henvist gjennom ROSA og HTSO. Tre av kvinnene har barn som har bodd med mødrene siden fødsel. De tre som flyttet inn i 2021 ble identifisert i fengselet, gjennom politiets oppsøkende arbeid, og en gjennom en annen frivillig organisasjon med direkte akutt plassering av ROSA på krisesenter først. I tillegg har Marita gitt oppfølging ved **ettervern til 3 kvinner som hadde flyttet ut før 2021**. De var utnyttet seksuelt. 2 kom var fra afrikanske land og 1 fra et asiatisk land.

Bofellesskapets utforming bygger på en etablert praksis i Maritastiftelsens andre tilrettelagte botiltak, med en kombinasjon av ansatte i turnus og 2-3 frivillige som bor i huset. Ansatte har alt av oppfølgingsansvar, inkludert støttesamtaler, praktisk bistand og samarbeid med andre instanser. De frivillige, både de som bor i huset og andre frivillige, gir viktige bidrag for å skape et stabilt og positivt miljø. Marita Women vektlegger å gi mulighet for mestring i hverdagen, med meningsfulle aktiviteter, arbeidstrening og skole, samt 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 arbeidspraksis, og å ikke lenger være aktive i prostitusjon.

Marita Womens bofellesskap og arbeidstrening driftes med tilskuddsmidler fra JD og bo- og oppfølgingsstøtte fra HTSO ved NAV Grünerløkka. Bofellesskapet samarbeider blant annet med ROSA, HTSO, Familie for første gang (RBUP), Adora-prosjektet, Oslo Voksenopplæring og KIA (Kristent Interkulturelt Arbeid med deres norskkurs). Ved behov for helsehjelp, benyttes Pro Sentret hvis kvinnen venter på å bli folkeregistrert og følgelig ikke har fått tilgang til fastlege.

Også i 2021 har koronapandemien påvirket hverdagen i Marita Womens tiltak. I begynnelsen av 2021 var det fortsatt strenge restriksjoner i forhold til reising, skole, møter og den daglige driften. Maritakafeen og arbeidstreningen i perioder ble stengt. Etter hvert som ansatte, frivillige og de fleste beboerne ble vaksinert, ble det mer normale hverdager.

Marita trekker frem flere **utfordringer** knyttet til sin målgruppe, noen som følge av covid-19 situasjonen i 2021:

Det har vært tidskrevende at beboere ikke får tilgang på **helseopplysninger** via ”Helsenorge” eller ”Helseboka”, fordi de ikke har BankID. Registrering og oppfølging av smittede, testing og bestilling av vaksinetimer har gått via telefonkontakt, og til tider har dette vært krevende, med situasjoner hvor det har vært lange ventekøer.

Skoleundervisning har i perioder vært digital, med behov for ytterlig tilrettelegging av digitale arbeidsstasjoner og praktisk opplæring til kvinner som har ingen eller manglende datakunnskap.

Marita ser med bekymring, i sitt arbeid med mennesker som lever med traumer og stor sårbarhet, at de **korte utreisefristene** ved avslag på beskyttelse eller henleggelse av politisak gir lite eller ingen mulighet for en kontrollert og tilrettelagt utreise. Dette oppleves som en stor kontrast når ventetiden på svar som regel er lang og er en stor og utmattende prosess å stå i. En kvinne kan for eksempel leve i en uforutsigbar situasjon med refleksjonsperiode og asylsøknad i to år hvor hun klarer å forene seg med ”det livet”, og så får hun et avslag med en utreise om 1-2 uker. Å bistå i slike situasjoner er ressurskrevende for de er i hjelpeapparatet, en situasjon som ofte oppleves som en traumatisk livskrise for den det gjelder. Det kreves at ansatte må stå i denne prosessen på flere plan. Være en støtteperson når de blir kjent med vedtaket, jobbe med kvinnen og hennes advokat for mulig anke på vedtaket, ivareta kvinnens reaksjoner, og samtidig informere om og etablere kontakt med IOM og oppfordre til å søke om assistert retur. I tillegg kommer alle de praktiske forberedelsene. Når det gjelder kvinner med små

barn, ser Marita med undring og bekymring at det ikke er planlagt nødvendig tid til å få etablert bopel og oppfølging. Tiltaket opplever det lite smidig at en kan få utreisevarsel på 2-10 dager, og at personene selv har måttet vente så lenge.

Når det gjelder de utfordringene som kan være innenfor psykisk helse, savner Marita tilpassede tilbud og løp for sin målgruppe. De har i 2021 opplevd at beboere blir henvist til bydelens DPS etter å ha oppsøkt psykiatrisk legevakt eller fastlege. De registrerer at henvisningsgrunnlaget ofte ikke gir et godt nok bilde av symptomtrykk og funksjonsfall som deres brukere strever med. Dette resulterer i at de ikke mottar nødvendig psykisk helsehjelp i spesialisthelsetjenesten. Kartleggingsrutiner for å få behandling forutsetter å gå gjennom skjemaer for diagnoser, som oppleves fremmedgjørende og retraumatiserende for noen. Dette gjør at det oppleves overveldende og en kan takke nei til videre behandling. Marita opplever at det også er behov for å styrke kvinnenens forståelse av helsetilbudene og ser at det gir en stor trygghet at de er med som støttepersoner og brobyggere.

Siden Operativ gruppe ved avsnitt for menneskehandel i Oslo politidistrikt ikke lenger er ute i feltet, observerer Marita en markant endring i miljøet, også når det gjelder egen rolle. Marita observerer for det første at utnytttere er mer synlige i miljøet da ingen ”kontrollerer” dem. Kvinnene i prostitusjonsmiljøet uttrykker at de er utrygge og i mange situasjoner velger å ringe Marita først ved voldshendelser og utnyttelsessituasjoner, med en forventning om at de skal kontakte politiet for dem. Tidligere har Operativ gruppe ved menneskehandelsavsnitt sørget for at politiet hadde en helhetlig oversikt over hva som skjer ute på gaten, og de bidro til relasjonsbygging med Maritas brukere. I denne sammenhengen hadde Maritakaféen rollen som brobygger. I motsetning til dette opplever de nå at de har fått rollen som ”informanter” fordi de møter få andre som er like synlige ute i miljøet på natten. Ved kontakt med Sentrum politistasjon kan det oppleves at Marita er tettere på det som skjer med gruppen ute på gata, og at politiet har en mer distansert tilnærming til deres brukere. Marita påpeker at det kan svekke tilliten fra brukere og sette tiltaket i en vanskelig

posisjon dersom det er de som informerer politiet om ulike situasjoner de får kjennskap om.

Marita har følgende **anbefalinger** for videre arbeid på feltet:

- › En evaluering av politiets manglende tilstedeværelse i gatebildet, hvor det tidligere var fokus på relasjonsbygging og kjennskap til gruppen.
- › Drøfte problematikken og utfordringer knyttet til digitaliseringen og tilgang på nødvendige tjenester ved bruk av BankID.
- › Ha rom for bedre planlegging når det gjelder utreisefrister ved avslag på utvidet refleksjon eller asylsøknader, spesielt når det er barn i bildet og mødrene er i en sårbar situasjon.
- › Etablere spesifikke helseteam for brukergruppen, som er tilgjengelige, har kunnskap om menneskehandel og har traume- og kulturforståelse, slik at helsehjelpen kan effektiviseres. Dette kan være en arena for kunnskap og erfaringsutveksling som kan styrke helsetilbudet til den enkelte og gi økt livskvalitet.

► **Frelsesarmeen og Safe House Filemon**

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

4 av plassene på Filemon er rettet mot de som har søkt eller fått innvilget tillatelse i refleksjonssporet. Det tilbys motivasjons- og kartleggingssamtaler, tiltak for å styrke boevne og egenomsorg, aktivisering og bistand i kontakt med offentlige instanser og helsetjenester. Gjennom et samarbeid med Fretex og andre aktuelle bedrifter, er Filemon med på å tilrettelegge for arbeidspraksis for beboerne, som ledd i aktiviseringsprosessen og for å styrke egenomsorg, samt økt kompetanse opp mot 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. 3 av plassene på tiltaket er forbeholdt slike avklaringsopphold. Denne avtalen er i samarbeid med HTSO ved NAV Grünerløkka.

I 2021 bodde **6 menn** med oppholdstillatelse i refleksjonssporet på Filemon, som i 2020. 3 av mennene flyttet inn i 2021, mens 3 hadde bodd der siden 2020. 4 var antatt utnyttet til tvangsarbeid og 2 til tvangstjenester. 3 var fra østeuropeiske land, 2 fra Midtøsten og 1 fra et asiatisk land. De var i alderen 20-50 år.

I tillegg bodde **8 menn og 1 kvinne** i kortere tid på tiltaket uten først å ha søkt om refleksjonsperiode, såkalt avklaringsopphold. Alle var henvist til tiltaket som følge av mulig utnyttelse til arbeid. Alle var fra østeuropeiske land, og de var i alderen 24-68 år. Henvisning til avklaring har kommet fra andre ideelle organisasjoner eller Arbeidstilsynet. De valgte ikke å søke om refleksjonsperiode, eller det var ikke grunnlag for det. De fleste ble etter en nærmere kartlegging i samarbeid med bistandsadvokat, og i noen tilfeller i samarbeid med politiet, vurdert av Filemon til ikke å være antatte ofre for menneskehandel. De bodde på tiltaket i noen dager til noen uker før de valgte å returnere til hjemlandet med eller uten IOM, ble fulgt opp videre av andre tiltak, eller valgte å bli i landet. Ingen var tilknyttet Oslo og fikk dermed ikke råd og veiledning gjennom HTSO.

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

Mesteparten av kontakten Filemon har med samarbeidspartner har foregått digitalt siden 2020, men i 2021 at tiltaket oftere fått til fysiske møter med NAV, bistandsadvokater og andre når det er hensiktsmessig. Dette har vært positivt for beboerne, da de får et ansikt på partene involvert i deres sak.

Praksis plass på Fretex har siden oppstart av Filemon vært en viktig arena for aktivitet. Grunnet både covid og omlegging internt i Fretex, har denne muligheten blitt noe begrenset. Praksisplasser gjennom andre tiltak i regi av Frelsesarmeen har derimot åpnet seg, og tiltaket har i tillegg fått på plass avtale med hotell om arbeidspraksis.

Filemon har i tidligere års rapporter 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 til forståelse for at det er et krevende felt med ulike interesser og sektoroverskridende felt. Samtidig har det i en årrekke fra sentralt offentlig hold blitt påpekt at dette skal tas tak i. Filemon etterlyser konkrete resultater på dette arbeidet, på kort og lengre sikt.

Filemon bemerker i årets rapportering at selv om Norge i 2021 ble nedgradert i Trafficking in Persons Report (TIP, U.S. State Department), erfarer tiltaket gjennom samarbeid med andre nordiske land at Norge har **gode praksiser**, blant annet knyttet til involvering av frivillige organisasjoner på feltet og tilskuddsordningen. Tiltaket har også et inntrykk av at innsatsen fra flere ideelle organisasjoner, fagforbund, media, politikere og aktører fra næringslivet har hatt en viktig innvirkning i arbeidet mot **arbeidslivskriminalitet** og har bidratt til å løfte behovet for økt innsats på et høyere politisk nivå. Filemon fremhever videre at viljen og evnen til å anmelde enkeltsaker og fremme lønnskrav, samt bevisstgjøring og opplæring av arbeidsinnvandrere innenfor norsk arbeidsliv, er viktige tiltak for å forebygge og bekjempe menneskehandel.

7.5 Erfaringer fra andre tiltak som gir oppfølging til antatte ofre

Vi gir nedenfor nærmere informasjon om tiltak driftet av frivillige organisasjoner eller kommuner som får tilskudd ved tilskuddsordningen på prostitusjons- og

menneskehandelsfeltet, for oppsøkende arbeid, veiledning, aktivitetstilbud mv.

► Pro Sentret, Oslo kommune

[Pro Sentret](#) er Oslo kommunes tjenestetilbud til personer med erfaring fra å selge og/eller bytte seksuelle tjenester og nasjonalt kompetansesenter innen prostitusjon. Senteret tilbyr en rekke ulike **tjenester** til målgruppen: lavterskel drop-in tilbud, helsetjenester, juridisk rådgivning, sosialfaglig bistand, støttesamtaler og praktisk hjelp både ved fysisk oppmøte og på digitale flater, samt oppsøkende arbeid i gateprostitusjon, på innemarkedet og på internett. Som nasjonalt kompetansesenter tilbyr Pro Sentret landsdekkende kunnskapsformidling og veiledning til hjelpeapparatet, tjenesteytere, organisasjoner og enkeltpersoner.

I 2021 har Pro Sentret gitt tjenester til **16 personer** identifisert som antatte ofre for menneskehandel, en liten nedgang fra 19 personer i 2020. 2 var nye i 2021, mens 14 var kjent for Pro Sentret fra tidligere år. 15 var kvinner og 1 var mann, alle var antatt utnyttet til prostitusjon. 8 var fra afrikanske land, 3 fra øst-europeiske land, 3 fra søramerikanske land og 2 fra asiatiske land. Ingen hadde medfølgende barn til Norge, men flere har fått barn i Norge. De 14 personene Pro Sentret har fulgt opp fra tidligere, har de kjent lenge. Av disse har ca. halvparten vært igjennom systemet med anmeldelse, refleksjon mv. Resten har mottatt tjenester hos Pro Sentret og er identifisert som antatte ofre, men har ikke ønsket å benytte seg av tilbudet i Norge som offer for menneskehandel. De to som var nye i 2021 ble henvist til ROSA.

Pro Sentret har også i 2021 hatt alle sine tjenester tilgjengelige under **covid-19** pandemien, om enn med noen justeringer i forbindelse med smittevernregler. I rapporten til KOM for 2020, meldte Pro Sentret at situasjonen for personer som selger sex har vært særlig vanskelig under pandemien, noe som fortsatt var gjeldende for store deler av 2021. Det ble i rapporten påpekt flere utfordringer knyttet til forbudet mot sexsalg den første måneden av nedstengningen, manglende kompensasjonsordninger for gruppen, negative konsekvenser av grensekontroll

og manglende tilrettelegging av informasjon til sexarbeidere om rettigheter og plikter, under stadig endrende smittvernsregler, reiserestriksjoner og karantenebestemmelser. Dette førte til stor usikkerhet og utrygghet, og mange opplevde å være overlatt til seg selv i en svært utfordrende situasjon. Pro Sentret viste videre til at politiet selv tolket gjeldende nasjonale og lokale smittevernregler og vurderte om utenlandske sexarbeidere hadde brutt disse, og at resultatet har vært bortvisninger, utvisninger og interneringer av utenlandske sexarbeidere med svært varierende og til tider kreative begrunnelser for hvorfor de utgjør en fare for folkehelsen. Pro Sentret påpekte at politiets aksjoner i seg selv skapte en vanskelig, uforutsigbar og utrygg situasjon for personer som selger sex, en situasjon som ble forsterket negativt av at det ikke var mulig å gi adekvat og korrekt informasjon om hva som var gjeldende rett.

Pro Sentret utarbeidet mye informasjon på flere språk i et forsøk på å imøtekomme informasjonsbehovet. Videre var Pro Sentret svært proaktive i sitt oppsøkende arbeid, intensiverte arbeidet med støtte-samtaler, organiserte hjemreiser og delte ut poser med mat. I samarbeid med Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet, utarbeidet Pro Sentret i april 2021 **veilederen** "Smittevern faglige råd for å forebygge covid-19 ved salg eller bytte av seksuelle tjenester", se [her](#).

Pro Sentret viser for øvrig til at det i 2021 ble vanskeligere å forflytte seg for mange som ikke ønsket å vaksinere seg, ikke fikk tilgang på vaksine, eller fikk vaksine men ikke ble registrert noe sted fordi de verken hadde personnummer eller d-nummer, og følgelig ikke fikk koronapass. Dette skapte problemer knyttet til inn- og utreise, samt i møte med andre instanser som politi og helsevesen.

Både under nedstengingen og senere har Pro Sentret registrert at flere har gått over til eller supplerer med **digital virksomhet** som webcaming og salg av bilder og filmer med seksuelt eller pornografisk innhold, uten nødvendigvis å ha tilstrekkelig kunnskap om hvilke forhåndsregler man må ta ved slik virksomhet. Pro Sentret påpeker utviklingen som foruroligende,

da dette er arenaer hvor potensialet for utnyttning og utpressing er stort. Pro Sentret har derfor utarbeidet informasjonsmateriale som er distribuert i ulike sosiale medier.

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

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

I Pro Sentrets årsrapport for 2021 gis nærmere oversikt over markedet for kjøp og salg av sex og om covid-19 pandemien og smittevernberedskap for personer som selger sex, se [her](#).

► Adora-prosjektet ved Tone Lise Akademiet

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

6 kvinner deltok i prosjektet i 2021, en nedgang fra 10 deltakere i 2020. 5 var nye i prosjektet i 2021, mens 1 av dem også deltok i 2020. Alle var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse. 4 var fra afrikanske land og fra 2 fra østeuropeiske land.

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

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

Også 2021 ble preget av **COVID-19** pandemien, noe som var utfordrende for tilbudet, særlig i periodene med nedstengning, som rammet Oslo spesielt hardt. De ble da nødt til å holde stengt, og bred bruk av hjemmeundervisning ble gjeninnført. I likhet med i 2020, møtte de igjen på utfordringer som mangel og-/eller tilgang på PC/laptop ved bostedene, noe som resulterte i mye forsinkelser. Bostedene fant det også utfordrende å tilrettelegge for PC tid på bostedene. Adora viser herunder til at ROSA i denne perioden har henvist færre kvinner til prosjektet.

Mange av kvinnene hadde heller ikke digitale ferdigheter eller erfaring, slik at digital undervisning og oppfølging ble krevende. Tone Lise Akademiet brukte flere ressurser i bedriften, og som i 2020 forlenget de kurstiden ut i juli/ august for å innhente tapt øvelse og bygge opp læringskurven til kvinnene. Adora viser til at det i hele perioden har vært avgjørende å ha en

tettere oppfølging med kontaktpersoner og kvinnene i prosjektet for å holde motivasjonen oppe.

► Prosjekter i regi av Røde Kors

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.

EVA **samarbeider** med krisesentre, tiltakene FRI og Albertine i Kirkens Bymisjon, uteseksjonen, barnevern, flyktningtjenesten, advokatbyrå, psykologer og andre relevante aktører. EVA Bergen tilbyr også **gruppeaktiviteter** for kvinnene og deres barn på Krisesenteret for Bergen og omegn. Gjennom 2021 har størsteparten av aktivitetsnivået blitt opprettholdt, men EVA Bergen bemerker at krisesenteret av smittevern hensyn ikke har ønsket hjelpeorganisasjonene inn i huset, slik at all aktivitet har foregått andre steder. Det har begrenset muligheten for flere av beboerne til å være med, da de av sikkerhetshensyn ikke bør forlate huset. En deltaker i EVA Bergen var i **arbeidstreningsprosjektet**, et samarbeid mellom Røde Kors og Nordic Choice Hotels (samme modell som tidligere Rett til å bli sett fra Oslo Røde Kors). Vedkommende var henvist fra Kirkens Bymisjon sitt tiltak FRI.

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 **7 deltakere** var identifisert som antatte ofre for menneskehandel i de to aktivitetene i 2021, 6 av dem var nye i 2021. To av kvinnene hadde barn. 6 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse og 1 til

tvangsarbeid. 4 var fra afrikanske land og 3 fra øst-europeiske land. Særlig i Stavanger var det en økning i kvinner som mottok tiltak fra EVA, og de klarte raskt å få i gang kontakt med frivillige. Eva i Stavanger bemerker at kvinnene som ble identifisert som ofre for menneskehandel og tilknyttet aktiviteten ikke var nyankomne til Norge, men de har grunn til å tro at koronasituasjonen har forverret deres levevilkår, og at behovet for hjelpeapparatet har økt.

Flyktningguiden, Oslo Røde Kors

Oslo Røde Kors sin aktivitet rettet mot ofre for menneskehandel, ”Rett til å bli sett” ble avviklet 31. desember 2020. Personer i målgruppen kan nå få tilbud gjennom Oslo Røde Kors sin aktivitet [Flyktningguiden](#). Kjernevirksomheten for aktiviteten går ut på å koble deltakere med migrasjonsbakgrunn sammen med frivillige flyktningguider i den hensikt å praktisere norsk språk, bygge nettverk og bli sosialt inkludert på ulike arenaer i samfunnet. I forhold til målgruppen til den tidligere aktiviteten Rett til å bli sett, er det gjort tilpasninger i Flyktningguidens struktur for å tilrettelegge for en felles vei inn, samt å kunne gjøre gode koblinger mellom personer utsatt for menneskehandel og en flyktningguide.

I 2021 har Flyktningguiden vært i kontakt med **3 antatte ofre for menneskehandel** som er koblet med en flyktningguide, 1 var ny i 2021, mens 2 var deltakere i Rett til å bli sett tidligere år. Alle var kvinner fra afrikanske land. 2 var antatt utnyttet til prostitusjon og 1 til tvangsarbeid. De ble alle henvist fra Lauras hus.

► Tiltak i regi av Kirkens Bymisjon

Kirkens Bymisjons tiltak for mennesker med prostitusjonserfaring og utsatte for menneskehandel i Oslo, Trondheim, Bergen og Stavanger har samarbeidet tett gjennom hele 2021 og har hatt jevnlig nettverksmøter for å sikre god samhandling og dele erfaringer og kunnskap. Det ble også opprettet et eget ”Nettverk for utnyttelse og menneskehandel” i 2021 for tiltak i

Kirkens Bymisjon nasjonalt som jobber opp mot disse problemstillingene, for å sikre den faglige forankringen og styrke erfaringsdeling og samarbeid på tvers innenfor disse områdene.²⁸ Her deltar også Bymisjonscenteret, og flere relevante virksomheter i Kirkens Bymisjon vil kobles på nettverket. For informasjon om botiltaket Lauras hus, se punkt 7.4.

Nadheim, Kirkens Bymisjon i Oslo

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

Nadheim trekker frem viktigheten av godt samarbeid og god koordinering med andre aktører på feltet. De har fokus på skadereduksjon, rettighetsarbeid, arbeidsinkludering og helseforebyggende arbeid, og ønsker å legge til rette for mestring og fellesskap.

I 2021 mottok 300 personer oppfølging fra Nadheim, hvorav 90 personer var nye for tiltaket. En tredjedel av disse var thaispråklige, en økning fra tidligere år, og antakelig har situasjonen med covid-19 vært en inngangsport for å søke råd og praktisk bistand for noen.

Nadheim har også i 2021 vært i kontakt med flere personer som er blitt identifisert som ofre for menneskehandel i årene 2007–2019. Majoriteten av disse er kvinner fra Nigeria. Nadheim har i 2021 vært i kontakt med 2 nye personer som de vurderte kunne være utsatt for menneskehandel, men disse ønsket ikke videre bistand.

I 2021 har antallet personer som selger seksuelle tjenester i gata i Oslo fremdeles vært svært lavt. Det at Nadheim treffer **færre på gaten**, mener de blant annet

²⁸ Ved publisering av KOM rapporten, meldte Kirkens Bymisjon til KOM at tiltakene på prostitusjons- og menneskehandelsfeltet har fått nytt felles navn ”Nadheim” og en felles nettside. Vi har i rapporten omtalt tiltakene med deres gjeldende navn i 2021, men har oppdatert henvisningen til den felles nettsiden under de enkelte tiltakene.

henger sammen med strengere migrasjonspolitisk praksis. De har også gjennom 2021 sett at noen av dem som solgte seksuelle tjenester på gaten tidligere, har tatt i bruk internett for annonsering av tjenester.

Nadheim har grunn til å anta at det er stor grad av **kontroll og organisering** i de rumenske og bulgarske prostitusjonsmiljøene, som tradisjonelt har operert i gatebildet. De har erfart utfordringer med å komme i posisjon og etablere tillit i disse miljøene, men ser at det å ha en sosialkonsulent som behersker bulgarsk er avgjørende for kontaktetablering. I løpet av 2021 har Nadheims sosialkonsulent som snakker både bulgarsk og italiensk avsluttet sitt arbeid på gaten, da de få de treffer kjenner dem godt, og vedkommende er blitt en del av det oppsøkende arbeidet på nett. Dette har ført til flere kontakter og oppfølgingssaker knyttet til bistand i forhold til arbeid, bolig, økonomi, voldsepisoder og spørsmål knyttet til smittevern og inn-/utreiseregler.

Fra 2019 til 2020 hadde Nadheim et styrket fokus på russisktalende personer som selger seksuelle tjenester via **internett**. Disse har ulik livssituasjon; noen er bosatt i Norge og har kommet på familiegjenforening, noen er bosatt i Spania, noen er bosatt i Russland og noen er bosatt i tidligere sovjetstater. Inntrykket er at de fleste estere for eksempel jobber selvstendig, mens flere ukrainere og hviterussere jobber gjennom byråer. Nadheim har fått informasjon om at noen ukrainske kvinner sier de opplever seg kontrollert av byråene, og at det er vanskelig å bryte. De har nylig ansatt en ny russisktalende sosialkonsulent og håper dette kan ha en god effekt på kontaktetablering. De har gjennomført oppsøkende vakter på nett ukentlig gjennom hele året og hatt 395 kontakter i 2021.

Gjennom sitt oppsøkende arbeid på **massasjeinstitutter**, kjenner tiltaket til at en del thailandske kvinner som jobber på institutt er utsatt for press om å tilby seksuelle tjenester, og at en del opplever seg kontrollert av andre. Denne gruppa har vært svært utsatt under covid-19 pandemien grunnet bortfall av inntekt, utsatthet for vold fra kunder og press om å utføre tjenester. Nadheim har sett at økonomiske utfordringer for instituttene også i 2021 har ført til en

større rulling av kvinner som bytter arbeidsplass og oppsøker andre institutter rundt i landet. De vet også at flere institutter har følt seg presset til å annonsere på nettsider for sexsalg for å tiltrekke seg flere kunder. I 2021 har Nadheims sosialkonsulenter besøkt 89 institutter og hatt kontakt med 122 personer i dette arbeidet. 37 av disse mottok individuell oppfølging. Oppfølgingen handler om helse, boforhold, velferds-tjenester, familieliv, økonomi og arbeidslivsregler. En økt sårbarhet under pandemien har gjort flere utsatt i forhold til utnyttelse. Tiltaket har også drevet et utstrakt informasjonsarbeid knyttet til covid-19, regelverk og smittevern.

Mot slutten av 2020 erfarte Nadheim at politiet igangsatte en **bortvisningspraksis** av utenlandske personer, særlig EØS borgere som solgte seksuelle tjenester, begrunnet i smittevernhensyn. Dette fortsatte i 2021, og tiltaket erfarte at dette skapte frykt i miljøene. Nadheim jobbet for å løfte sin bekymring for denne praksisen, og stilte blant annet spørsmål ved om politiet kartlegger hvorvidt de som bortvises kan befinne seg i en utnyttelsessituasjon. De deltok sammen med Pro Sentret i et møte med daværende justisminister Mæland. De deltok også i utarbeidelsen av smittevernveileder for personer som selger sex, i samarbeid med de andre bymisjonstiltakene, Pro Sentret, Pion, Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet.

Når det gjelder personer Nadheim har fulgt opp over tid, er den **sosialfaglige oppfølgingen** ikke lenger knyttet til en menneskehandelssituasjon, men andre forhold. De fleste i denne gruppa har fått innvilget oppholdstillatelse, noen på bakgrunn av å ha vært utsatt for menneskehandel, men flere på andre grunnlag, ofte familiegjenforening med barn eller ektefelle, eller arbeidstillatelse som EØS-borgere. Nadheim ser at mange fortsatt etter flere år sliter med å håndtere erfaringene sine og har dårlig psykisk helse. Noen har utfordringer som aleneforeldre. Mange opplever det å etablere seg i Norge som krevende og etterspør praktisk hjelp og støtte knyttet til et system som oppleves som fremmed. Også i 2021 har tiltaket sett et stort bistandsbehov blant noen i denne gruppa som følge av situasjonen med **covid-19**. Det kommer

tydelig frem hvor utsatt en del i denne gruppa er når det gjelder manglende nettverk, isolasjon og evne til å forstå informasjon som gis av myndigheter eller av tiltaket.

Nadheim har tidligere påpekt at de tror at **reduksjonen i antall nye identifiserte antatte ofre** kan knyttes til flere faktorer; mange som utnyttes faller utenfor menneskehandelsdefinisjonen, de treffer færre i gatebildet og jobber mer via nett og opp mot institutter der det å komme i posisjon til å identifisere er mer utfordrende, og en del opplever at den hjelpen som stilles til rådighet ikke er relevant eller tilstrekkelig i den situasjonen som de er i. Det at personer som har tatt imot bistand har erfart en mer utfordrende livssituasjon i etterkant, tror Nadheim har innvirkning på hvor mange som ber om eller tar imot hjelp i en menneskehandelsituasjon. Det påvirker også sosialarbeiderens perspektiv. Nadheim er derfor opptatt av at eventuelle organisatoriske endringer på menneskehandelsfeltet hensyntar dette.

Nadheim er opptatt av at identifisering av mulige utsatte for menneskehandel på eget felt fortsatt skal ha fokus i arbeidet, og tiltaket vil opprettholde kompetansen om identifisering og muligheter for bistand, gjennom samarbeid med ROSA, HTSO, andre bymisjonsvirksomheter og aktører på feltet. Tiltaket ser at det er en særlig utfordring å komme i posisjon for å identifisere i det oppsøkende arbeidet på nett, og vil jobbe metodisk med denne utfordringen.

FRI, Kirkens Bymisjon i Bergen

[FRI](#) er et tiltak for ofre for menneskehandel og personer med erfaring fra salg av seksuelle tjenester. FRI ble etablert i 2010, etter at det over en periode hadde blitt avdekket mange saker om mulige ofre for menneskehandel i Bergen, og det var identifisert et behov for bedre oppfølging av disse. Over tid har FRI utvidet virksomheten til å møte behov hos personer som selger seksuelle tjenester i Bergen og er i dag også et lavterskeltilbud for denne gruppen. FRI bistår alle uavhengig av kjønn, livssituasjon eller type utnytting til menneskehandel.

FRI driver i dag oppsøkende virksomhet ovenfor personer som selger seksuelle tjenester via annonser på diverse internettsider. I tillegg driver FRI oppsøkende arbeid på gaten overfor personer som selger seksuelle tjenester. I januar 2021 startet tiltaket oppsøkende arbeid overfor massasjeinstitutt som har annonser på kjente nettsider for eskorte og salg av seksuelle tjenester. I 2020 etablerte FRI et samarbeid med Gatejuristen i Bergen om et prosjekt som sikrer FRI sin målgruppe tilgang på gratis rettshjelp.

Tiltaket er et lavterskeltilbud med åpne dører fra kl. 8.30-15.30 og tilbyr drop-in for diverse hygienisk utstyr, individuell oppfølging, veiledning, praktisk hjelp, bistand til ivaretagelse av egen helse, rettsikkerhet, aktivitet, søke arbeid, behov for kontakt med politi, utlendingssaker mv. Å avdekke mulig menneskehandel og utnytting er overordnet for alt arbeidet i FRI.

FRI har opprettholdt driften gjennom hele året og også etablert ny aktivitet i januar 2021 ved det oppsøkende arbeidet overfor massasjeinstitutter som annonserer på eskortesider. Målgruppen som har erfaring med salg av seksuelle tjenester er marginalisert på flere måter. De snakker ofte lite eller dårlig norsk, og tjener penger på aktivitet som det er knyttet stigma til. Mange har erfaring fra utsatte og farlige situasjoner, men har liten kunnskap om og kontakt med hjelpeapparatet. FRI utgjør en viktig inngangsport til andre tjenester og skal være et trygt sted den enkelte kan dele av sine erfaringer.

Tiltaket har opprettholdt det oppsøkende arbeidet på **gaten** i hele 2021. Det har vært store variasjoner i hvor mange de har truffet ute hver uke. Antallet har variert gjennom året fra 0 til 9 personer per uke. Fra januar-juni 2021 traff de mellom 0-3 kvinner og fra august-november mellom 4-9 kvinner ute, alle fra Romania. De har tilpasset arbeidstidene ift. smittevernslovgiving og utesteders åpningstider. Det var likevel langt færre på gaten i 2021 enn tidligere år, og mye kan nok skyldes innreiseregler til Norge under pandemien.

I det oppsøkende arbeidet på **nettsider** for salg av seksuelle tjenester og eskorte ringer de og sender SMS til alle annonsene gjennom hele uken. FRI har i 2021

ringt 400 annonser, der de har fått 118 svar og sendt 360 SMS med informasjon om tilbudet sitt. Mange benytter seg av tilbudet om drop-in, samtale, praktisk bistand i forhold til ivaretagelse av egen helse, sosiale og juridiske spørsmål. Antall personer de har møtt i 2021 har vært preget av pandemien. I 2021 var det i mange måneder vanskelig å komme inn i landet. I november/desember 2021 økte antall personer på innemarkedet/annonser på nett markant, noe som kan indikere en økning i antall fra målgruppen i Bergen etter at flere har fått vaksine og kunne bevege seg friere over landegrensene.

I det oppsøkende arbeidet på **massasjeinstitutter** som annonserer på eskortesider på internett har FRI fra oppstart i januar 2021 oppsøkt 28 unike massasjeinstitutter 99 ganger, hvor de har oppnådd kontakt ved 79 av 99 besøkene. Tilbudet er tatt godt imot og FRI erfarer at de her møter et stort behov. Det er særlig ønsker om å snakke om og motta bistand knyttet til helse og smittevern, hygienisk utstyr, tilgang på gratis rettshjelp, veiledning i forbindelse med oppholdssaker, økonomiske spørsmål, boligsituasjon, vold mv. Mange de treffer på instituttene har samme utfordringer ift. språk, kunnskap om og tilgang på diverse tjenester som de øvrige tiltaket treffer i arbeidet sitt. I 2021 har de hatt ca. 157 besøk på kontoret, mange får også oppfølging over telefon eller SMS/Whatsapp. Koronasituasjonen i 2021 har medført mange nye og ulike problemstillinger for målgruppen. Gratis rettshjelp har vært et savnet tilbud til målgruppen. Mange står i vanskelige situasjoner med behov for juridisk veiledning og hjelp. Aktuelle saker kan handle om oppfølging etter vold, oppholdssaker, boligspørsmål, utkastelser/ depositum, ønsker om å etablere eget foretak mv. Den juridiske bistanden leveres av Gatejuristen, og de hadde totalt 24 saker i 2021 for tiltakets målgruppe, der nær en firedel av sakene var oppholdssaker, mens resten var innenfor diverse rettsområder som familierett, skatterett, voldsoffererstatning mv.

FRI følger opp personer utsatt for menneskehandel uavhengig av utnyttelsesform og kjønn. Behovene til mulige og verifiserte ofre for menneskehandel er ulike avhengige av hvor de er i prosessen. Her er

et stort og ofte langvarig behov for oppfølging. FRI fulgt opp 8 ofre for menneskehandel i 2021, en liten nedgang fra 2020 (10 personer). Ingen av dem ble identifisert i 2021. Alle var kvinner. 7 var utnyttet til seksuelle tjenester og 1 til tvangsarbeid. 4 personer var fra afrikanske land og 4 fra østeuropeiske land. FRI har blant annet bistått i oppfølging, støtte og koordinering, i samarbeid med politiets Exit-gruppe, ROSA og bistandsadvokater. I 2021 har FRI blant annet fulgt en fornærmet i en rettssak om arbeidslivskriminalitet. De har også fulgt opp to kvinner utnyttet til seksuelle tjenester som returnerte til hjemlandet, der de har bistått dem via telefon med blant annet kontakt med ROSA, bistandsadvokat og politi. De har også fulgt opp saker som har hatt tilleggspromatikk, som manglende tilfredsstillende botilbud og behov for behandling innenfor rus og psykisk helse. De har bistått inn i norskopplæring via NAV og inn i arbeidstrening hos Røde Kors, å få fastlege og annet etter behov. To har hatt oppfølging mer i form av ettervern.

Flere av de FRI følger opp over flere år har uavklarte bosettings- oppholdssituasjoner knyttet til problematikk rundt **hjemlandspass**. Dette har lenge vært en krevende situasjon for flere. Andre problemstillinger for gruppen er blant annet bosituasjon, rus og psykiatri, å koble på adekvat helsetjeneste, å koordinere tjenester med NAV, og å bidra med tilbud om aktivitet.

FRI er **bekymret** for målgruppen i sin helhet. Flere i gruppen er isolerte, opplever ensomhet, og har fysiske og psykiske helseutfordringer. Mange har små eller ingen nettverk rundt seg, og tiltaket erfarer at det er viktig at hjelpetiltak som FRI står klar til å bistå selv etter mange år i Norge. Det er viktig at det fortsatt jobbes på systemnivå med løsninger for de som lever uten hjemlandspass og som er ofre for menneskehandel. Det er viktig at ofre for menneskehandel sikres trygt botilbud, og at det er tilgang til spesialisthelsetjenestene ved utfordringer innenfor rus og psykiatri. Det er viktig at aktørene innen arbeidsliv, arbeidstilsynet og fagforbund gjør seg kjent med feltet og de hjelpetiltak som eksisterer. FRI viser herunder til

at flere mulige ofre for menneskehandel utnyttet til arbeid bør få tilbud om bistand fra hjelpetiltakene.

Samarbeid og koordinering er avgjørende for å få gode resultater. FRI vektlegger derfor et tett samarbeid med andre aktører på feltet, som bistandsadvokater, politiets Exit-gruppe, ROSA, andre tjenester i Bergen kommune, Helsecenteret for papirløse migranter, Senter for migrasjonshelse, NAV mv.

FRI deltar jevnlig i fagstudier både innenfor prostitusjon og menneskehandel. Tiltaket deltar på fagkonferanser og uttaler seg i relevante høringer. Målet er å løfte frem saker som berører temaet menneskehandel og prostitusjon lokalt og nasjonalt. I 2021 ble FRI blant annet invitert av Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet til å delta i arbeidet med å utarbeide smittevernveilederen for personer som selger seksuelle tjenester i forbindelse med covid-19 pandemien, og tiltaket hadde besøk av Europarådets GRETA i forbindelse med deres arbeid med den tredje evalueringsrapporten om Norges overholdelse av sine forpliktelser på feltet.

Albertine, Kirkens Bymisjon i Stavanger

[Albertine](#) er et tiltak for personer som selger eller har solgt seksuelle tjenester og for antatte ofre for menneskehandel utnyttet til prostitusjon. Tiltaket jobber oppsøkende på internett, på gaten og på massasjeinstitutter. Det tilbys individuell oppfølging, samtaler, praktisk hjelp, helsehjelp, ulike kurs og tilrettelegging for arbeidspraksis på det ordinære arbeidsmarkedet. Albertine har faste samarbeidsrelasjoner med Krisesenteret i Stavanger, Transkulturelt senter (Helse Stavanger), politiet, bistandsadvokater, IOM, ROSA, Pro Sentret, PION og de andre prostitusjonstiltakene i Bymisjonen. Lokalt har Albertine vært med på å arrangere flere møter i Stavanger kommune sin ressursgruppe mot menneskehandel (kommunale aktører, Arbeidstilsynet, politiet og Albertine).

I 2021 ga Albertine oppfølging til **11 antatte ofre for menneskehandel** med totalt 17 barn. 2 av kvinnene var nye i tiltaket i 2021, og 9 var under oppfølging fra tidligere år. 10 var kvinner og 1 transperson. Alle var utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse.

9 var fra afrikanske land, 1 fra et østeuropeisk land og 1 fra et søramerikansk land. De hadde til sammen 17 barn.

De to nye personene som ble identifisert i 2021 fikk begge innvilget refleksjon og har blitt fulgt opp av Albertine i form av tiltropersoner i kontakt med politi og advokat, gjennom tiltakets helsetilbud, med støtte-samtaler og gjennom bruk av tiltakets språkressurser i formidling av informasjon. 8 av kvinnene var blitt identifisert som antatte ofre i perioden 2009-2018. Disse var totalt inntil 102 ulike møter og fikk tilbud om norsk språktrening, økonomisk rådgivning, bistand i forhold til NAV, UDI, skole, spesialisthelsetjenester og diverse andre offentlige instanser, samt praktisk assistanse i forhold til deres livssituasjon. Covid-19 pandemien og dialog rundt smittevern, vaksine og testing var også viktige temaer i kontakten med gruppen. Albertine har i tillegg bistått i assistert retur av en person til bostedsland, i samarbeid med IOM.

Strengt innreiserestriksjoner og smittevernhensyn har ført til at det har vært veldig få og tidvis ingen nigerianske kvinner som har befunnet seg på **gaten** i Stavanger i 2021. Smittevernhensyn har også ført til mindre mulighet til oppsøkende arbeid. For de som tidvis har brukt gaten som sitt arbeidssted, 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 pandemien. De Albertine har hatt kontakt med kommer fra Nigeria. Totalt har de hatt kontakt med 3 kvinner de har møtt på gaten, som tidligere har oppholdt seg i Italia eller Spania. Albertine erfarer i likhet med tidligere år at det er indikasjoner på mulig menneskehandel blant denne gruppen.

Oppsøkende virksomhet fysisk på **thai massasjeinstitutt** var begrenset første halvdel av 2021 grunnet smittevernhensyn. Siste halvdel av året hadde Albertine mulighet til å gjenoppta dette, og de gjennomførte 69 besøk på 31 forskjellige institutter. På tiltakets dagtilbud har de fortsatt stor pågang og oppfølging av thailandske personer som har hatt behov for juridisk, medisinsk og sosialfaglig støtte. 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 samfunn, lover og rettigheter, og til tider dårlig digital kunnskap, bidrar til økt sårbarhet og risiko for gruppen.

Oppsøkende arbeid på **nett** har Albertine kunnet gjennomføre gjennom hele året, og da med ekstra fokus på smittevern og covid-19 pandemien. Tiltaket har orientert systematisk om gjeldende regler og retningslinjer generelt, samt gitt informasjon om anbefalte forhåndsregler for de som selger seksuelle tjenester. Dette er en arena hvor de får gitt informasjon til mange i målgruppen om sitt tilbud. Kontakten er ofte det første kontaktpunktet med tiltaket og bidrar til at de oppsøker tilbudet. I møte med den enkelte har de mulighet til å bidra til skadereduksjon i forhold til situasjonen de 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.

Albertines dagtilbud med **individuell oppfølging** har hatt åpent hele året, og tiltaket har kunnet bistå enkeltpersoner både gjennom fysiske møter og per telefon. I 2021 hadde de totalt 1 130 henvendelser fra 165 forskjellige personer. Utstrakt bruk av munnbind og avstandsbegrensninger har gjort det noe mer utfordrende i møte med brukere der språkkunnskap er mer begrenset, og begrensning på fysiske møter deler av året har gjort kontakten med det offentlige og andre instanser mer komplisert. Mye bistand har dreid seg om problemstillinger og spørsmål rundt covid-19 pandemien, som regler for reise, testing og vaksine.

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

utfordrende og krevende for den enkelte og også de som skal bistå mennesker i sårbare situasjoner.

Når det gjelder **utviklingstrekk** i 2021, ser Albertine at flere av de som til Norge igjen etter at grensene åpnet kommer med større økonomiske utfordringer og forsørgeransvar i hjemlandet. Flere av de tiltaket har hatt kontakt med forteller at de er nye i prostitusjon, og en god del har svært dårlige språkkunnskaper i norsk og engelsk. Der en før ofte reiste sammen med en eller flere andre, opplever tiltaket flere og flere som nå kommer til Norge alene for å selge seksuelle tjenester. Disse faktorene øker sårbarheten til den enkelte og gjør at de er i større risiko for utnyttelse og menneskehandel.

Satsinger videre for tiltaket er å fortsette med oppsøkende arbeid på de arenaene de allerede jobber på, og å styrke målgruppen på de områdene der de ser at personene blir ekstra sårbare for utnyttelse: bistand i forhold til språklæring for de som er bosatt i Norge, økonomisk rådgivning, og tilrettelegging for alternativt arbeid til det å selge seksuelle tjenester. Tiltaket vil også ha et fortsatt fokus på sikre informasjonsdeling rundt covid-19 pandemien så lenge dette er relevant, og tilrettelegge for vaksinerings av målgruppen der dette mangler.

Nadheim Trondheim, Kirkens Bymisjon i Trondheim
[Nadheim Trondheim](#) er et tilbud til mennesker som selger eller har solgt seksuelle tjenester og for antatte ofre for menneskehandel utnyttet til prostitusjon. Tiltaket ble opprettet i 2019 og tilbyr individuell oppfølging, praktisk bistand, juridisk bistand, helsehjelp og norskundervisning. Tiltaket jobber oppsøkende på internett, massasjeinstitutt og sporadisk på gaten, da Trondheim skiller seg ut med lite eller ingen gateprostitusjon.

Nadheim Trondheim har gjennom 2021 gitt **individuell oppfølging og bistand** til 48 unike personer, derav 43 kvinner, 2 transkvinner og 3 menn. Hovedvekten av de som har kontaktet tiltaket har migrantbakgrunn, med hovedvekt fra Øst-Europa, Asia og Sør-Amerika, der flere har fast tilholdssted i Spania.

Helsetilbudet ved tiltaket tilbyr helsefaglig veiledning og tilbud om testing, samt ukentlig konsultasjon med lege to timer i uken. Lege har da kunne 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. Tilbudet er viktig for den enkeltes helse, men også for å bygge tillit og relasjon. I samarbeid med Kirkens Bymisjon Legal Aid er det på plass gratis juridisk hjelp til målgruppen, i 2021 har denne vært knyttet til spørsmål om økonomi og vold.

Hovedvekten av det oppsøkende arbeidet skjer via **internett**. Totalt har det vært tatt kontakt med 298 ulike telefonnummer knyttet til annonser på eskortesider. Det har vært lange perioder med svært få annonser, laveste antall annonser registrert er 14 og høyeste 55. Dette antar tiltaket har sammenheng med innreiseregler og smittetrykk i kommunen. De har styrket teamet med to nye ansatte i deltidsstillinger, som i tillegg til sin fagkompetanse også har språkkompetanse innen spansk, ukrainsk og russisk. Det har vært en klar fordel i det oppsøkende arbeidet. Dette året har det vært langt mindre aktivitet på norskundervisningskursene tiltaket tilbyr til de som annonserer på internett. De har også vurdert at gruppetilbud der smittetrykket har vært høyt, også kan være uheldig. Målgruppen har ikke noen rettigheter knyttet til tapt arbeidsfortjeneste ved fravær, og tiltaket har fått tilbakemelding om at markedet har vært vanskelig og antar mange har prioritert å tjene penger.

Nadheim Trondheim oppsøker også oppsøkende på **massasjeinstitutt**. Her har de ansatte fått tilbud om norskkurs og informasjon om rettigheter. I 2021 har det vært gjennomført norskkurs over syv kvelder for kvinner som arbeider på massasjeinstitutt (varierte mellom 3-4 deltakere). Tiltaket hadde også en kurskveld der Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) holdt foredrag om juridiske rettigheter. Det er svært varierende norskkunnskap hos de tiltaket møter på massasjeinstitutt. Dette er også et marked de ser har vært i endringer på grunn av covid. Flere institutter er lagt ned, og det refereres til nedgang i kundegrunnelaget. Det oppsøkende arbeidet rettet mot det thailandske miljøet oppleves som svært sammensatt.

Miljøet er svært lukket, og det er viktig å komme i kontakt med nøkkelpersoner for å få innpass. Mange av de tiltaket har møtt på undervisningen står i sårbare livssituasjoner både med tanke på arbeidssituasjon og familiesituasjon, og det fremgår at gruppen står i en svært sårbar situasjon med tanke på press om seksuelle tjenester eller ugunstige arbeidsforhold.

Nadheim Trondheim har gitt bistand til **1 kvinne som tidligere var blitt identifisert som antatt offer for menneskehandel**. Kvinnen var fra Øst-Europa, utnyttet til seksuelle formål. Ingen nye ble identifisert som antatte ofre for menneskehandel av de som har mottatt bistand og oppfølging i 2021. Dette har vært et fokusområde og det har vært jevnlig kontaktpunkter med relevante samarbeidspartnere som menneskehandelsgruppa ved Sør-Trøndelag politidistrikt, uteseksjonen, helseteamet (oppsøkende arbeid rettet mot gate og rus), sykehus, krisesenter, ROSA, IOM, andre tilsvarende prostitusjonstiltak drevet av Kirkens Bymisjon i andre byer og Pro Sentret.

Bymisjonssenteret, avdeling fattige tilreisende, Oslo

Det siste tiåret har Kirkens Bymisjon i Oslo utviklet ulike tilbud for å tilpasse seg den nye internasjonale situasjonen som oppstod som følge av EU-utvidelser mot øst og et arbeidsliv og gatebilde preget av nye migrantgrupper. I 2018 ble de ulike tilbudene som har et særlig fokus på denne målgruppen samlet i en ny avdeling, avdeling fattige tilreisende på [Bymisjonssenteret Tøyenkirken](#). Avdelingen arbeider for å forbedre de humanitære forholdene for fattige tilreisende europeere.

Målet er å bistå enkeltmennesker, og å motvirke og forebygge diskriminering og utnyttning i arbeidslivet, samt avdekke menneskehandel og grov arbeidsutnyttelse. Avdelingen er tverrfaglig og flerspråklig, med sosialarbeidere, miljøarbeidere, jurister 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. Avdelingen driver også oppsøkende arbeid i Oslo sentrum en dag i uka. Gjennom tilbudene har de vanligvis kontakt med flere hundre fattige tilreisende

europere i løpet av en uke. På grunn av koronapandemien har tallet på besøkende vært lavere i 2021. De fleste tilbudene har vært åpne gjennom hele året, med noen begrensninger og tilpasninger.

Gjestene er i hovedsak europeere som kommer til Norge for kortere eller lengre perioder, primært for å søke inntekt. Noen har en arbeidsavtale med arbeidsgiver for hele perioden de er her, andre tar ulike strøjobber eller skaffer inntekt fra gateaktiviteter som flaskepaning, magasinsalg eller tiggning. Mange 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. Et flertall av gjestene er fra Romania og Polen, og mange er rom. Gjestegruppen har imidlertid stor internasjonal bredde, og er representert med migranter fra Polen, Bulgaria, Latvia, Litauen, Slovakia, Spania, Portugal, England, Tyskland, Italia, Hellas, Frankrike, og også noen fra land utenfor EU.

Råd- og veiledningstilbudet til avdelingen er en viktig arena for identifisering av mulige ofre for menneskehandel. Gjestene som var i kontakt med råd og veiledningstilbudet i 2021 kom fra til sammen 25 ulike land. På akuttovernattingen er det en overvekt av kvinner som benytter seg av tilbudet, på bymisjonssenteret er det en overvekt av menn. Sosialarbeidere ved avdelingen kommer som regel i kontakt med mulige ofre for menneskehandel og mennesker utsatt for arbeidsutnyttelse gjennom tilbudet om råd og veiledning, men også på andre arenaer som akuttovernattingen, i bakgården, i byen eller over en kopp kaffe. Gjester blir også henvist til Bymisjonssenteret av folk som tidligere har fått hjelp av tiltaket. Det er ofte slik at andre utfordringer og behov presenteres først, og at fortellingene om utnyttelse kommer etter hvert. Av 647 oppfølgingssaker hos råd og veiledning i 2021, var det 7 saker som dreide seg om grov arbeidsutnyttelse. Tiltaket tror omfanget er mye større. **4 personer ble identifisert som antatte ofre for menneskehandel**, alle identifisert i 2021. De var alle menn og antatt utnyttet til tvangsarbeid. 3 var fra et østeuropeisk

land og 1 fra et søreuropeisk land. De fikk tilbud om overnatting og bistand til anmeldelse og å til å fremme sivile lønns- og erstatningskrav via advokat.

Bymisjonssenteret har et eget **botilbud**, V4, for mennesker med få rettigheter og som blir vurdert å være i en prekær situasjon. De kan 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 med behov for tak over hodet i en avklaringsfase.

Tiltaket gir tilbud om tett sosialfaglig oppfølging fra kompetente ansatte (sosialarbeidere, psykiatrisk sykepleier og jurist), i et trygt og stabilt bomiljø. Lengden på oppholdet varierer og er avhengig av både oppholdsgrunnlag og saks kompleksitet. Ved årsskiftet 2021/2022 oppholdt 3 personer som har vært utsatt for grov arbeidsutnyttelse/antatte ofre for menneskehandel seg på V4. 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.

I november 2021 ansatte Bymisjonssenteret en jurist i Avdeling fattige tilreisende. Bakgrunnen var tilskuddsmidler fra JD i arbeidet for å avdekke menneskehandel og arbeidsutnyttelse. Allerede i løpet av de første tre månedene etter ansettelsen kom tiltaket i kontakt med 15 personer som hadde behov for forskjellig type **juridisk bistand**, der 7 var utsatt for arbeidsutnyttelse eller menneskehandel og var i tvist med arbeidsgiver. Tiltaket ser at personer som kommer i en tvist med arbeidsgiver ofte har blitt rekruttert av bakmenn i hjemlandet sitt. Dersom de ikke hadde hatt kontakt med et hjelpetiltak som Kirkens Bymisjon, hadde de etter all sannsynlighet ikke fått den hjelpen de har krav på i slike saker. Dette på grunn av manglende språkkunnskaper, manglende tillit til politiet og rettsvesen, avhengighetsforholdet med arbeidsgiver, og trusler fra arbeidsgiver både under og etter at arbeidsforholdet har tatt slutt.

I 2021 har tiltaket fortsatt arbeidet med et større **sakskompleks** med om lag 25 fornærmede. Gjennom dette arbeidet har Bymisjonssenteret avdekket omfattende utnyttning og flere kriminelle handlinger, blant annet utstedelse av falske attester for arbeid som krever faggodkjenning. En person i saken ble identifisert som antatt offer for menneskehandel av advokat i 2020 og saken ble anmeldt i starten av 2021.²⁹

I 2021 har **covid-19** pandemien skapt usikkerhet og vanskeligere forhold for mange av gjestene på Bymisjonssenteret. Mange som allerede er i en prekær situasjon, er de som nå mister inntekt, og en desperat situasjon kan gjøre dem enda mer sårbare for utnyttning. I tillegg er mange av hjelpetilbudene for arbeidstakere stengt eller har redusert kapasitet, og mulighetene for tilsyn og kontroller er vanskeligere enn før. Pandemien har altså på ulike måter forsterket mange utenlandske arbeidstakers sårbarhet for utnyttning.

Opplevelsene til menneskene tiltaket kommer i kontakt med dreier seg primært om **utnyttelse i arbeidslivet og ulike former for tvangsarbeid**. Et skille kan trekkes mellom utnyttning i det regulerte arbeidslivet, og utnyttning hvor ofrene presses til å utføre ulike gateaktiviteter, som lommetyveri, prostitusjon, eller i noen få tilfeller tigging. Tiltaket møter utenlandske arbeidstakere som utnyttes av useriøse og kriminelle arbeidsgivere og som utsettes for grov arbeidslivskriminalitet. Deres prekære situasjon og begrensede rettigheter i Norge medfører gjerne et sterkt press for å godta dårlige vilkår. Det er snakk om ulovlig midlertidig ansettelse, overtidsarbeid, ingen hviletid, manglende lønn- og overtidsbetaling mv. Arbeidstakere som er syke, men som ikke har fastlege grunnet d-nummer, blir oppsagt eller avskjediget som følge av ugyldig fravær.

Terskelen for å omfattes av menneskehandelsbestemmelsene i lovverket er høy, og mange av dem

tiltaket møter faller utenfor. 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, men mange av sakene mangler klare elementer av psykisk eller fysisk tvang og anses dermed ikke som tvangsarbeid i lovens forstand. Tiltaket møter mange som befinner seg i **gråsonene** opp mot menneskehandel. At utnyttelsen faller i slike gråsoner, vanskeliggjør oppfølgingen. Det er få rettigheter og tilbud til dem som faller utenfor rammeverket om menneskehandel. Tiltaket 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. I praksis erfarer tiltaket at saker som de helt klart vurderer som alvorlige, enten ikke prioriteres for etterforskning, eller utløser rettigheter for ofrene. De er glade for at arbeidslivskriminalitet nå får økt politisk oppmerksomhet, men erfarer at sammenhengen mellom innsatsen mot arbeidslivskriminalitet som et bredt samfunnsproblem og de iverksatte tiltakene for å bekjempe menneskehandel fortsatt ikke er god nok.

Bymisjonssenteret understreker som et stort problem at saker som gjelder grov arbeidslivskriminalitet ikke følges opp. De peker på manglende **kapasitet** i tilsynsetater og politiet til å håndheve eksisterende regelverk og sanksjonere useriøse arbeidsgivere/utnytttere. De etterlyser et effektivt system for å håndheve regelverket som gjelder, slik at nødvendige kontroller og tilsyn kan gjennomføres, og ikke minst at politiet får tilstrekkelige ressurser til å kunne etterforske saker og straffe forfølge lovovertredere.

Bymisjonssenteret ser at det er gode argumenter for å innføre en **straffebestemmelse** som kriminaliserer utnyttning i arbeidslivet som ikke når opp til terskelen for tvangsarbeid, slik mange har tatt til orde for. Tiltaket understreker videre at det er et stort behov for å **styrke bistanden** til ofre for grov

²⁹ To av gjestene på Bymisjonssenteret sto frem i NRKs Dagsrevyen med sine erfaringer om utnyttelse i arbeidslivet. NRK har undersøkt sakene over en lengre periode og sendte tre innslag om saken i desember 2021, se [her](#) om juks i elektrobransjen, [her](#) om bruk av stråmenn og id-tyveri, og [her](#) en mer generell sak om utnyttelse og manglende bistand og oppfølging til ofre.

arbeidslivskriminalitet. De etterlyser flere målrettede hjelpetiltak, blant annet å styrke de privatrettslige reglene som gjelder utestående lønn, og å gi ofrene tilgang til rettshjelp i saker som gjelder lønnskrav mot arbeidsgiver. Slike tiltak er viktige både for å kunne avdekke flere tilfeller av menneskehandel, for å forebygge og motvirke menneskehandel og arbeidslivskriminalitet, og for å bistå enkeltpersoner som utnyttes.

Tiltaket ser også behov for å styrke **forebyggende tiltak og informasjonsspredning** til sårbare utenlandske arbeidstakere, gjerne i samarbeid med private aktører med stor kontaktflate mot migrantarbeidermiljøer. Felles for mange av dem tiltaket møter er at de har **lite kunnskap om sine rettigheter** som arbeidstakere, hva de kan gjøre for å unngå utnyttning og hvilke aktører de kan kontakte for å få bistand. Mange har dårlige språkferdigheter og mangler kunnskap om det norske systemet og arbeidslivet i Norge. Mange blir også truet med å bli sendt tilbake til hjemlandet og tør derfor ikke å stå frem. 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. Frykt for hva som er alternativet, kombinert med liten tro på at det fører fram å anmelde, innebærer at en del godtar dårlige forhold og utnyttning på arbeidsplassen. Bakmennene som rekrutterer arbeidstakere, er også i stor grad fra deres eget hjemland.

Bymisjonssenteret ser at **kontakten mellom aktører** som jobber med mer tradisjonell menneskehandel og aktører som jobber med arbeidsliv og utnyttning har økt, og ønsker velkomment ytterligere samarbeid og koordinering framover. I arbeidet med enkeltsaker har tiltaket allerede mye og tett samarbeid med aktører som ROSA, Filemon, Fair Play Bygg, LOs juridiske avdeling, Gatejuristen og politiet. Ny lov som gjør lønnstyper straffbart, innebærer også at de som utnyttes ivaretas bedre enn før. Bymisjonssenteret håper denne utviklingen forsterkes i tiden framover.

Utnyttning av sårbare utenlandske arbeidstakere er et arbeidsfelt som på særlige måter fordrer et

godt samarbeid mellom arbeidsliv og sosialfeltet. Personer med **sosialfaglig kompetanse**, relevant språk- og kulturkunnskap og tillit i miljøene, er en svært viktig ressurs i arbeidet med å **avdekke og følge opp** mulige ofre for menneskehandel og utnyttning. Bymisjonssenteret ser også behov for sosialfaglig oppsøkende arbeid på flere arenaer, slik som i bygg- og anleggsbransjen og på bilvaskerier. En del av de aller mest sårbare individene vil ikke ha mulighet til å oppsøke hjelpetilbud på egen hånd. Lavterskeltiltak med sosiale tilbud, stor kontaktflate, søkelys på relasjonsbygging og muligheter for oppfølging, fremheves som en viktig del av innsatsen mot arbeidslivskriminalitet og menneskehandel. Tillitt til instansen ofrene ber om hjelp fra er avgjørende. For å få bukt med den grove arbeidslivskriminaliteten, påpeker Bymisjonssenteret at man må spille på lag med dem som rammes.

► Tiltak i regi av Frelsesarmeen

[Frelsesarmeen](#) har flere tiltak rettet mot antatte ofre, Safe House Filemon (se punkt 7.4), Migrasjonssenteret og Fængselsarbeidet. Tiltakene har gjennom hele 2021 bistått mulige identifiserte ofre for menneskehandel og utnyttelse. Frelsesarmeen opplever gjennom disse møtene at resultatet i de aller fleste tilfeller ikke blir saker om menneskehandel, men at mange er utsatt for grov utnyttelse i arbeidslivet. Dette kan bekreftes ved at tiltakene i Frelsesarmeen har sett en økning i henvendelser om juridisk hjelp og veiledning blant gruppen arbeidsmigranter, men at antallet henvisninger til Safe House Filemon har vært stabil. Frelsesarmeens fængselsarbeid setter i denne rapporteringen også søkelys på samarbeid om assistert retur og helhetlig forståelse for menneskehandels-situasjoner i rettsaker. Disse ulike aspektene peker på et felt med komplekse og sammensatte saker, der menneskehandel og utnyttelse identifiseres, men hvor det juridiske rammeverket ikke alltid strekker til for å sikre hjelp og støtte. Frelsesarmeen har gjennom sine tiltak også deltatt i flere internasjonale samarbeid i løpet av 2021, og har der fokusert på hva Norge gjør som er positivt og relevant for å møte noen av disse utfordringene.

Migrasjonssenteret

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

Covid-19 pandemien har ført til omfattende omstilling, både pga. strenge restriksjoner, men også store forandringer i målgruppen, hvor noen har reist hjem, eller ikke har hatt mulighet til å komme seg inn i landet. Samtidig har permitteringer og nedbemanning hatt stor påvirkning på sårbare migranter, og behovet for omfattende råd og veiledning har økt.

Migrasjonssenteret består av fast ansatte i 4,5 stilling og 2 i midlertidig prosjektstilling, frivillige og vikarer, alle med ulik erfaring og språkkompetanse innen polsk, russisk, rumensk, engelsk og norsk. Teamet på Migrasjonssenteret har opparbeidet seg bred erfaring om målgruppes situasjon og bred kulturkompetanse, slik at de har mulighet til å forme **aktiviteter og tilbud** som møter målgruppen. I 2021 introduserte Migrasjonssenteret nye tiltak som drop-in juridisk veiledningstjeneste og utvidet samarbeidet med Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), som førte til en rekke seminarer på flere språk rettet mot utsatte kvinner fra Øst-Europa.

I 2021 hadde Migrasjonssenteret totalt 10 709 registrerte **avtaler** fordelt på 1 017 personer. Av disse var 3 570 avtaler for dusj og annen nødhjelp, fordelt på 439 personer. De resterende 7 134 avtalene fordelt på 794 personer var for råd og veiledning.

I 2021 satset Migrasjonssenteret på å utvikle **juridisk bistand** i arbeidsrelaterte områder og informasjonsarbeid om lønnsinndrivelse. Trender observert i 2021 var lignende som i 2020, arbeidslivskriminalitet (a-krim) utført av useriøse aktører som er ikke redd for å bli oppdaget. Gjennom oppfølging av henvendelsene, ser Migrasjonssenteret mange ulike former for a-krim, som ugyldige arbeidskontrakter, ulovlige oppsigelser, urapporterte arbeidsulykker, feilrapportering av lønn, konkurstriminalitet og lønnsstyveri. Migrasjonssenteret jobber for synliggjøring av disse formene for a-krim ved å bistå brukerne i kontakt med myndigheter og henvisning til jurister som kan tilby videre oppfølging. Tiltaket registrerte 1 386 avtaler for råd og veiledning innen arbeidsrelaterte saksområder i 2021, fordelt på 345 personer. 68 ble henvist videre for juridisk bistand innen arbeidsrelaterte saksområder og 21 for juridisk bistand for NAV-relaterte saksområder. I 2021 iverksatte Migrasjonssenteret tiltak for **11 antatte ofre for menneskehandel**, 6 var nye i 2021 og 5 var under oppfølging fra tidligere år. 7 var menn og 4 kvinner. Alle var antatt utnyttet til tvangsarbeid eller -tjenester og var fra østeuropeiske land.

Senterets erfaring er at **nyankomne** utenlandske arbeidstakerne er særlig utsatt for a-krim og utnyttelse, og at useriøse aktører i lite grad møter motstand på grunn av at mange utnyttede reiser tilbake til sine hjemland. Da grensene stengte i 2021 for utenlandske borgere uten bopel i Norge, brukte mange firmaer det som grunnlag for oppsigelse og for beholde lønn og feriepenge til de oppsagte. Frelsesarmeen mener at det er **viktig å utfordre useriøse firmaer/kriminelle aktører** i byggebransjen, bruke eksisterende regelverk for å følge opp a-krimssaker og observere i hvilken grad systemet som burde beskytte utnyttede arbeidstakere faktisk gjør det.

I 2021 opplevde Migrasjonssenteret at det å hjelpe en person fra et miljø der a-krim er vedvarende, sender et signal til kriminelle aktører om at oppdagelsesrisiko er høyere enn de tror. Et godt eksempel er at senteret opplever at arbeidsgiverne som har blitt "tatt" for ulovlige tiltak skjerper sine rutiner og behandler andre ansatte bedre, i frykt for flere krav og mer oppmerksomhet. Dette har Migrasjonssenteret sett flere ganger

og derfor satt mer fokus på å utvikle juridisk kompetanse ved senteret og veilede utenlandske arbeidstakerne i lønnsinndrivelsesprosesser.

Fengselsarbeidet

Frelsesarmeens [fengselsarbeid](#) fokuserer på identifisering, råd og veiledning til **innsatte** som er mulige ofre for menneskehandel i norske fengsler. Frelsesarmeens fengselsarbeid har faste besøk i fengsel etter avtale med Kriminalomsorgen. Arbeidet ble i 2021 var begrenset som følge av **COVID-19** restriksjonene og derav manglende tilgang for kapellanene til å gjennomføre besøk. På grunn av dette har arbeidet med identifisering vært utfordrende, samtidig som kontakten med innsatte har vært opprettholdt via digitale verktøy.

I 2021 ga tiltaket oppfølging til **én person som var antatt offer for menneskehandel**, identifisert i 2021. Det var en kvinne fra et vesteuropeisk land utnyttet til tvangstjenester.

Frelsesarmeens fengselsarbeid har gjennom alle år opplevd at innsatte mulige ofre for menneskehandel har mange **barrierer** som skal overvinnes, før hjelp og assistanse kan gis. For 2021 ønsker tiltaket å løfte frem behov for bedre samarbeid mellom UDI, IOM og frivillige organisasjoner som følger opp antatte ofre for menneskehandel i fengsler som ønsker **assistert retur**. Tiltaket opplever at samarbeidet noen ganger kan være utfordrende og ønsker å bidra til bedre dialog mellom alle involverte parter for å unngå kompliserte prosesser. Behovet springer ut fra erfaring i sak der det ble unødvendig ventetid selv om det etter tiltakets vurdering var effektive løsninger for gjennomføring av en slik retur.

Tiltaket påpeker videre at **straffesaker** som omhandler menneskehandel ofte er mangefasettete og kan være kompliserte. Ofte ser de en dualitet ved at ofrene både er lovbryter og offer, ved at de har kommet i en situasjon der de trues av bakmenn for å gjennomføre et oppdrag. I noen saker erfarer tiltaket at påtalemyndighetene legger større vekt på det ene aspektet, uten å ta helheten i betraktning i stor nok grad slik at **straffrihetsprinsippet** blir vurdert. Frelsesarmeen

etterlyser en økt kompetanse blant både bistands- og påtalemyndigheter, slik at menneskehandel og utnyttelsesperspektivet blir sett og vurdert i større grad.

► Tiltak i regi av Caritas Norge

Ressurscenteret for innvandrere

Caritas Norge driver [Ressurscenter for innvandrere](#) i Oslo, et **veilednings- og kompetansesenter** som ble etablert i 2011. I 2021 hadde senteret 15 070 besøk. Majoriteten av brukerne er sårbare EØS-borgere (71 prosent), men mange er også flyktninger, asylsøkere og irregulære migranter (29 prosent). Sårbarheten karakteriseres vanligvis ved at de har begrensende norsk og engelskkunnskaper, ofte mangler nettverk eller nettverk i Norge, har lite kjennskap til norsk samfunns- og arbeidsliv, og ofte er i en vanskelig økonomisk situasjon. Metodikken til Caritas er å nå ut til svært mange i risikogruppen, for så å identifisere de som kan være utsatt for utnyttelse og mulig menneskehandel og kartlegge disse videre.

Ressurscenteret tilbyr individuell veiledning og juridisk rådgivning på flere språk, i tillegg til deltakelse i en rekke kurs og aktiviteter. Kjerneaktiviteten er en gratis informasjons- og veiledningstjeneste åpen mandag til torsdag (10-16), som til enhver tid bemannes med inntil åtte **frivillige veiledere** med bred språkkompetanse. Grunntanken bak tilbudet er at målgruppen skal kunne motta informasjon og veiledning og fortelle om sine utfordringer på et språk de behersker godt. De frivillige veilederne utgjør en førstelinjetjeneste og er trent i å avdekke mulige utnyttelses- og menneskehandelsforhold blant de besøkende.

Mulige saker henvises videre til **Caritas' juridiske team**, som foretar videre kartlegging og følger opp utnyttelsesforhold og mulige menneskehandelssaker. Ved mistanke om **mulig menneskehandel**, påkoples andre relevante aktører som kan tilby effektiv og helhetlig hjelp, herunder ROSA og Filemon. Caritas' jurister følger selv opp **gråsonesaker**, ofte i samarbeid med eksterne advokater og andre samarbeidspartnere, som Fair Play Bygg, LO med flere. I slike tilfeller tilbyr Caritas juridisk bistand gjennom lønnskrav, klager

til forlikrådet, juridisk råd, tilkobling til eksterne advokater ved søknad om fri rettshjelp, individuell oppfølging og tilpasset tilgang til senterets ulike kurstilbud.

Som del av arbeidet mot utnyttelse og menneskehandel i arbeidslivet jobber Caritas aktivt i samarbeid med innvandrermidier for å spre **forebyggende informasjon** på digitale flater, og blir av den grunn kontaktet av sårbare arbeidstaker over hele Norge. Liknende informasjons- og ressursentra drives av lokale Caritas-organisasjoner i Drammen, Arendal, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø. Sentrene samarbeider tett for å avdekke og motvirke utnyttelse og menneskehandel i arbeidslivet, og for å følge opp mulige ofre uavhengig oppholdssted.

Siden august 2021 har henvendelsene til Caritas Ressurssenter økt kraftig, og tiltaket har i løpet av høsten mottatt flere henvendelser per dag til veiledningstjenesten enn sammenlignet med samme periode året før pandemien. Totalt har det blitt gjennomført 5 761 individuelle veiledninger i Oslo. På nasjonal basis har de avdekket og gitt bistand i 203 utnyttelsesforhold. Dette er over dobbelt så mange saker som i 2020. I disse sakene ble **4 personer identifisert som antatte ofre for menneskehandel**, alle identifisert i 2021. De var alle kvinner og utnyttet til arbeid. 3 var fra søramerikanske land og 1 fra et asiatisk land.

Caritas Ressurssenter bemerker at alvorlighetsgraden i **gråsonen** varierer. Fellesnevneren for de tilfeller tiltaket følger opp er utnyttelse av personens sårbare situasjon, der det for mange dreier seg om en situasjonell tvang uten reelle alternativer. Det foreligger ofte en trussel om å miste jobben eller å bli rapportert til myndigheter hvis man ikke godtar arbeidsgivers lovstridige vilkår, hvilket for sårbare arbeidstakere uten rett til økonomiske ytelser kan innebære svært alvorlige konsekvenser.

I kjølvannet av **COVID-19** pandemien er det mange arbeidsinnvandrere som kommer til Norge i søken etter arbeid. De som har vært uten inntekt i månedsvise er sårbare for utnyttelse, og tiltaket antar at det er en

av grunnene til det store informasjons- og hjelpebehovet de sett blant målgruppen siste halvår.

I 2021 har tiltaket jobbet særlig for å nå ut til **sesongarbeidere** i jordbruket og har produsert tre informasjonsfilmer på engelsk, polsk og ukrainsk. Filmene har blitt delt og brukt av en rekke aktører, og de har som følge av dette avdekket 31 utnyttelsesforhold blant sesongarbeidere.

Caritas er særlig bekymret over sesongarbeidere som kommer utenfra EU/EØS. Oppholdstillatelsen deres er direkte knyttet til arbeidsgiveren, og ved ønske om å bytte arbeidsgiver må oppholdstillatelse søkes om på nytt, og søknadsgebyret på 6 300 kroner må på nytt betales. Dette er en stor kostnad og vanskelig prosess for mange sesongarbeidere som i tillegg til å være i en sårbar økonomisk situasjon, ofte er avhengig av arbeidsgiver for bolig, mat, transport og lønn.

Sommeren 2021 jobbet de med en sak vedrørende 11 sesongarbeidere som opplevde å være fast i et uverdigg arbeidsforhold nettopp av denne grunn. I tillegg til det opprinnelige søknadsgebyret hadde arbeiderne betalt for flyreise, vaksiner, med mer, og dermed lagt ut store summer på å komme til Norge, i troen om at de ville reise tilbake til familien i hjemlandet med et overskudd etter endt sesong.

Tiltaket er også bekymret for at det er mange kvinner som kan bli lurt eller rekruttert over Facebook av norske menn. I 2021 har de fulgt opp to saker der latinamerikanske kvinner fått kontakt med norske menn over Facebook, som ønsker å "hjelpe" dem med oppholdstillatelse og arbeid i Norge. Realiteten som ventet dem i Norge var en helt annen enn den som blitt forespeilet. I en av disse sakene fattet tiltaket mistanke om menneskehandel.

Au pair-senteret

Siden 2017 har Caritas Norge på oppdrag fra UDI drevet et **nasjonalt rådgivningstilbud til au pairer og vertsfamilier**. [Caritas au pair-senter](#) gir informasjon og råd, arrangerer informasjonsmøter til au pairer og vertsfamilier og arrangerer sosiale sammenkomster for au pairer. Caritas au pair-senter bistår også

med å sende lønnskrav, sende saker til forliksrådet og gir ved behov annen individuell oppfølging for au pairer. I 2021 mottok senteret i overkant av 1 545 henvendelser og fulgte opp 21 au pairer som hadde en vanskelig situasjon hos sin vertsfamilie.

Au pairer bor og arbeider i private hjem. Deres oppholdstillatelse er direkte knyttet til en vertsfamilie, og de er avhengige av familien for mat, bolig og inntekt. De har ofte lite nettverk i Norge, lite norsk-kunnskaper og begrenset forståelse av det norske systemet og rettigheter. Caritas viser til at dette kan medføre økt **risiko** for utnyttelse og menneskehandel innenfor au pair-ordningen.

En au pair kan være i Norge i to år, og de fleste au pairer ønsker å bli i Norge i hele perioden. Au pairer som ønsker å bytte vertsfamilie er særlig sårbare. Mange flytter ikke ut fra sin vertsfamilie før de har funnet en ny familie til tross for at de blir dårlig behandlet, grunnet frykt for å kunne miste sin oppholdstillatelse som au pair dersom de ikke følger den nøyaktige prosedyren.

Fra 1. januar 2022 økte **søknadsgebyret** for au pairer ytterligere fra 8 400 kroner til 9 100 kroner. Det er au pairer som er ansvarlig for å betale dette, for å sende en ny søknad eller ved bytte av vertsfamilie. Caritas mener søknadsgebyret vil kunne påvirke muligheten for at en au pair kan bytte vertsfamilie dersom forholdene er dårlige. Caritas er bekymret for at søknadsgebyret ikke er blitt vurdert opp mot de månedlige lommepengene på 5 900 kroner, som har stått uendret siden 2019.

Au pair-senteret har i 2021 mottatt henvendelser fra au pairer som opplever økt arbeidspress. Dette er ofte knyttet til at vertsførelrene har hjemmekontor under **pandemien** og au pairer opplever at de i fritiden blir pålagt arbeid fra vertsførelrene. Det er også au pairer som ikke har fått ta ferie. Au pair-senteret ser på det økte arbeidspresset som bekymringsverdig, spesielt sett opp mot det økte søknadsgebyret ved bytte av vertsfamilie som kan sette au pairer i vanskelige situasjoner.

► **Shalam Kristiansand, prosjektet Shalam Women**

[Shalam Women](#) er et **lavterskeltilbud** for kvinner som selger seksuelle tjenester. Prosjektet ble opprettet sommeren 2017. Prosjektet driver oppsøkende arbeid på gaten i Kristiansand og på innemarkedet. I 2018 startet Shalam Women et værested som er åpent to dager i uken. Målet er å gi trygge rammer for gode samtaler og bygge relasjoner med kvinner de møter. Shalam Women tilbyr blant annet gratis brukerartikler, klær, mat og samtale. I tillegg er en av de ansatte utdannet profesjonell massør, og tilbyr klassisk massasje til kvinner som ønsker det.

Shalam Women ønsker å være et bindeledd for å få kvinner i prostitusjon og antatte ofre for menneskehandel i kontakt med de rette instansene for videre hjelp. Tiltaket samarbeider blant annet med feltsykepleien i kommunen. Tiltaket har også et samarbeid inn mot menneskehandelsgruppen i politiet i Kristiansand. Når det gjelder samarbeid med andre instanser og aktører på feltet utenfor egen by, har tiltaket sett stor verdi av å benytte seg av liknende tiltak på landsbasis. Deres kunnskap og erfaring har hatt en stor nytteverdi for Shalam Women.

I tillegg til oppsøkende arbeid og individuell oppfølging, har Shalam Women undervist på ulike arenaer i Kristiansand. Det har hovedsakelig handlet om å informere om arbeidet og situasjonen i egen by, men også en bevisstgjøring og holdningsendring i forhold til pornografi, prostitusjon og menneskehandel, som et viktig forebyggende aspekt.

2021 har målgruppen vært både afrikanske som selger sex på gateplan, samt kvinner som selger over annonser på nett. Her er det primært latinamerikanske og østeuropeiske kvinner de har vært i kontakt med. I 2021 har de hatt 62 besøkende fordelt på 47 ulike kvinner. 30 av kvinnene har besøkt tiltaket for første gang, 17 av kvinnene har besøkt dem mer enn én gang. Kvinnene var fra Ukraina, Moldova, Bulgaria, Spania, Norge, Russland, Hviterussland, Argentina, Brasil, Colombia, Nigeria og Thailand. Tiltaket identifiserte ingen som antatte ofre for menneskehandel i 2021.

Våren 2021 gikk en gruppe sykepleiere, gynekologer og andre kvinner med relevant kompetanse sammen og etablerte GYN-prosjektet. Tilbudet er gratis og tilbyr blant annet helsesjekk, vaksine, prevensjon og andre undersøkelser. Dette er en viktig samarbeidsaktør hvor kvinners helse, psykisk og fysisk, står i sentrum. I forbindelse med Covid-19 bidro Shalam Women til at kvinner i målgruppen fikk tilbud om koronavaksine. Mot slutten av 2021 dukket det opp et behov for en møteplass for kvinner i aktiv rus. Hovedsakelig er dette et tilbud som er litt i utkanten av Shalam Womens mandat, men samtidig en form for gråsoneprositusjon som handler om bytte av sex mot rusmidler. Sammen med en sykepleier og en ressursperson innad i miljøet, arrangerer de to kvelder i måneden for denne målgruppen.

I løpet av 2021 har tiltaket vært i noe kontakt med thaimiljøet. Kvinner fra massasjesalonger har vært innom tilbudet, og til tider har språk vært en utfordring. Tiltaket har behov for ansatte som snakker thai og spansk, noe som ville bidratt til å styrke arbeidet til Shalam Women ytterligere.

► **Hope for Justice Oslo, Bergen og Stavanger**
[Hope for Justice](#) er en internasjonal organisasjon i åtte land, og ble etablert i Norge i 2015 med formål om å forebygge og avdekke menneskehandel. **Tiltaket i Oslo** startet i april 2019, med målsetning å jobbe forebyggende med å spre kunnskap og informasjon om menneskehandel, og gjennom oppsøkende arbeid komme i kontakt med mulige ofre for menneskehandel for å kunne tilby direkte hjelp og henvisning til andre egnede tiltak.

Tiltaket i Oslo er bemannet av to oppsøkende sosialkonsulenter, og i februar 2021 ble det ansatt en avdelingsleder med overordnet ansvar for å sikre utvikling og prioritering. Teamet jobber oppsøkende for å spre informasjon om menneskehandel, samt avdekke og yte tilrettelagt bistand til mulige ofre for menneskehandel. Teamet holder også foredrag og temasamlinger i samarbeid med aktører som kan komme i kontakt med mulige ofre. Hope for Justice mener at den oppsøkende virksomheten tiltaket har i Oslo er godt supplement til andre eksisterende aktører,

da for eksempel antatte ofre ikke våger eller har muligheten til å oppsøke hjelp på egenhånd gjennom informasjonssentre eller politi. Fokuset for det oppsøkende arbeidet er mennesker som kan være utnyttet til arbeid. Hope for Justice har også avdelinger i **Bergen** og **Stavanger**. Alle avdelingene har frivillige som støtter opp om driften.

Det **oppsøkende arbeidet** i Oslo gjennomføres på flere måter. Noe gjøres gjennom brosjyreutdelinger og spredning av informasjon i ulike bydeler. Tiltaket har også daglig tilstedeværelse på grupper på Facebook for ulike nasjonaliteter i Norge, for innflyttere til Norge, og for formidling av arbeid. Fordi mange blir rekruttert til jobb via sosiale medier, er det viktig å være tilstede på disse plattformene.

Oppsøkende arbeid i 2021 har i tillegg blitt gjort i samarbeid med Grønland kirke og Røde Kors Akuttovernatting. Samarbeidet med Grønland kirke innebærer at tiltaket er tilstede ukentlig i forbindelse med utdeling i kirken av kølapp til Fattighuset (kl. 09-11). Kirken er åpen i to timer før matutdelingen starter. Det er et godt sted å møte ulike grupper i Oslo. Det er mellom 100 og 200 som får kølapp til Fattighuset, og 15-50 personer er inne i kirken fra gang til gang. I samarbeid med Røde Kors Akuttovernatting er tiltaket tilstede i lokalet én kveld i uken (kl. 21-23) og er tilgjengelig for samtale for de som ønsker det. De deler også ut mat og informasjonsbrosjyre til gjestene ved inngangen. Det har vært ca. 30-40 gjester på akuttovernattingen hver natt, og de fleste av disse er rumenske borgere som jobber i Norge eller er arbeidssøkende.

Brosjyrene de benytter med informasjon om menneskehandel er på 19 språk, og er ment som et verktøy for selvidentifisering når tiltaket jobber oppsøkende. De oppsøkende sosialkonsulentene opplever at det kan ta tid for gjestene å få tillit til og bli trygge på hvem de er før de henvender seg til dem for hjelp, men tiltaket har sett en økning av henvendelser etter oppstarten av samarbeidet med Grønland kirke og Røde Kors.

I 2021 deltok 240 personer blant Hope for Justice sine samarbeidsaktører på foredrag hvor de fikk

grunnleggende informasjon om hva som kjennetegner menneskehandel. 435 personer er nådd gjennom oppsøkende arbeid. Tiltaket har fått 34 henvendelser og har fulgt opp 14 saker knyttet til mistanke om menneskehandel. Av disse ble det gitt bistand og oppfølging til **11 antatte ofre for menneskehandel**. 6 av personene var nye i 2021 og 5 var under oppfølging fra tidligere år. 8 var kvinner og 3 menn. 10 var antatt utnyttet til arbeid og 1 til prostitusjon. 6 var fra asiatiske land, 4 fra østeuropeiske land og 1 fra et søreuropeisk land.

De fleste henvendelsene Hope for Justice mottok i 2021 var fra personer i Oslo og omegn, men de mottok også henvendelser fra Nord-Norge, Trøndelag og Vestlandet. Henvendelser kan være mistanke om utnyttelse eller direkte henvendelse om bistand og hjelp. Der tiltaket ikke engasjerer seg direkte eller gir oppfølging selv, tipser de videre til politi, arbeidstilsyn eller a-krimsentre, eller de henviser videre til andre hjelpetiltak. 4 av personene som fikk bistand i 2021 oppholdt seg i Trøndelag, og her samarbeidet tiltaket med Byggebransjens Uropatrolje, Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund, Kirkens Bymisjon og Krisesenteret i Trondheim.

Tiltaket gir **oppfølging** til utsatte personer for å gjøre dem kjent med handlingsalternativer og gi dem tid til å få tillit til hjelpetiltak i det norske systemet. I tilfeller hvor refleksjonsordning vil være aktuelt ber de om vurdering fra bistandsadvokat. De ber også om bistand fra advokat for å vurdere andre handlingsalternativer, som utarbeidelse av lønnskrav, sivilt søksmål mv. I 2021 inngikk tiltaket et samarbeid med advokatfirmaet Tønset AS, og de ser det som en stor styrke å kunne rådføre seg med dem i aktuelle saker. Bistanden har i 2021 blant annet bestått i innledende konsultasjon for kartlegging, sørge for trygg innkvartering, formidle juridisk råd og bistand, hjelp og støtte til anmeldelse og å sammenstille informasjonen til politiet, bistand til å klage på henleggelse, hjelp, støtte og rådgivning i asylsøknadsprosess, veiledning opp mot tidligere arbeidsgiver, bistand til å sende konkursvarsel, kravbrev og søknad til lønnsgarantiordningen, hjelp til å få d-nummer og skattekort, samt henvisning videre til andre hjelpetilbud.

I sakene hvor tiltaket gir bistand og oppfølging til antatte ofre samarbeider de tett med HTSO ved NAV Grünerløkka, ROSA og krisesentre, Filemon, politiet, IOM og eventuelle aktuelle fagforeninger. Andre viktige samarbeidspartnere er Marita Women, Fair Play Bygg og Byggebransjens Uropatrolje.

Mange av personene tiltaket gir oppfølging til kommer til dem uten å kjenne til egne rettigheter eller handlingsalternativer. I flere tilfeller opplever de at det som stopper vedkommende fra å bryte med miljøet hvor de blir utnyttet, er at de ikke kjenner til et alternativ til det de står i. Dette handler både om at de ikke vet hvilke rettigheter de har, men også at de ikke er trygge på at de vil bli trodd. Utsatte forteller at de ikke vet hvor de skal henvende seg for å få hjelp, og at de har utfordringer med at situasjonen deres skal bli forstått når de henvender seg for å søke om hjelp. Dette viser **behovet for økt kunnskap og kompetanse** til å gjenkjenne tegn på menneskehandel blant flere aktører som kan komme i kontakt med mulige ofre.

I flere av sakene hvor tiltaket har bistått personer som ønsker å søke refleksjon, erfarer de at **refleksjonsperioden** ikke fungerer som et lavterskeltilbud til mulige ofre. Selv om tiltaket oppmuntrer til samarbeid med politi om straffeforfølgelse, og de ser verdien av å få gitt tilstrekkelig og presis informasjon til politiet så tidlig som mulig, erfarer personer utsatt for mulig menneskehandel at risikoen med å anmelde tidlig er stor. Tiltaket viser til en oppfatning om at søknad om midlertidig opphold da kan bli avgjort ut fra hvorvidt politiet har kapasitet til å forfølge saken. I tilfeller hvor politiet av ulike årsaker ikke kan opprette sak om menneskehandel, har tiltaket erfart at personer utsatt for mulig menneskehandel ikke får innvilget refleksjonsperiode. Både i tilfeller med mulig tvangsarbeid og i tilfeller med utnyttelse til prostitusjon mener tiltaket dette gjør seg gjeldende. De ser også utfordringer med at det ikke oppnås samstemthet i tidsfrister mellom avslag på søknad om refleksjon, klagemuligheter og politiets arbeid.

Tiltaket opplever at mange av personene utsatt for mulig menneskehandel også har **behov for omfattende emosjonell støtte**. De opplever at i tillegg til

hva personer har vært utsatt for i utnyttelsessituasjonen, så skaper usikkerheten rundt oppholdsstatus og ”hva som skjer med saken deres” store stressmoment. De er forsiktige med å ta på seg for stort ansvar for den emosjonelle støtten. Ettersom de ikke tilbyr et botilbud ønsker ikke tiltaket å tre inn i en miljøterapeutisk rolle, og henviser derfor også utsatte personer til andre tiltak som kan tilby en tettere oppfølging. De er heller ikke i en posisjon til å tilby **arbeids- eller språktrening**, men oppfordrer sterkt til at personen som er i Norge og venter på avklaring benytter seg av tilgjengelige tilbud.



8 Straffesaker

KOM har fått innspill fra Politidirektoratet (POD) om tiltak på straffesaksområdet, utfordringer, utviklingstrekk og statistikk for 2021 (punkt 8.1–8.4). POD har samarbeidet med politidistriktene og Kripas om rapporteringen til KOM. Vi gjør oppmerksom på at erfaringer knyttet til flyktnings situasjonen etter Russlands invasjon av Ukraina i 2022 fremgår av punkt 2.4.

8.1 Mål og prioriteringer for politiets arbeid

Forbudet mot menneskehandel ble innført i 2003 på bakgrunn av Norges ratifisering av Palermoprotokollen³⁰.

Menneskehandel og grov menneskehandel rammes av straffeloven 2005 §§ 257 og 258. Strafferammen for menneskehandel er 6 år, mens strafferammen for grov menneskehandel er 10 år.

Straffebestemmelsen i straffeloven 2005³¹

§ 257. Menneskehandel

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

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

På samme måte straffes den som

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

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

§ 258. Grov menneskehandel

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

³⁰ Se [Ot.prp. nr. 62 \(2002-2003\)](#) og [LOV-2003-07-04-78](#).

³¹ I straffeloven § 257 ble vilkåret ”arbeid eller tjenester” i første ledd bokstav b endret tilbake til ”tvangsarbeid eller tvangstjenester” ved lovendring som trådte i kraft 1. januar 2021, se [Prop. 66 L \(2019-2020\)](#).

Flere tiltak i **regjeringens handlingsplan** fra 2016 skal styrke politiets innsats mot menneskehandel. **Riksadvokaten** har over flere år gitt tydelige prioriteringer av menneskehandelsfeltet. Fra 2018 ga **Stortinget** over statsbudsjettet øremerkede midler til spesialiserte menneskehandelsgrupper i alle politidistrikter og til Kripos. Samtlige politidistrikter har **spesialiserte grupper eller fagmiljøer** som skal arbeide mot menneskehandel. Dedikerte ressurser har ført til målrettede kompetansehevingstiltak, lokale etterretningsprodukter, forebyggende tiltak, økt tverretatlig og tverrfaglig samarbeid.

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

Fagressurser fra de 12 politidistriktene, påtalemyndigheten, Statsadvokatene, Økokrim, Kripos, KOM og POD har bidratt inn i **kompetansegruppens arbeid** gjennom 2021. Kompetansegruppen har gjennomført tre digitale fagsamlinger, og én fysisk fagsamling på Stavern der fokuset var å identifisere suksesskriterier fra etterforskning og irettføring av menneskehandelsaker i inn- og utland. I 2021 har kompetansegruppen blant annet hatt fokus på rumenske kriminelle nettverk som opererer innen menneskehandel, og har videreført arbeidet for å forebygge utnyttelse av sesongarbeidere innen landbruksnæringen. Kompetansegruppen jobber også for å bedre samarbeidet mellom menneskehandelsgruppene og relevante fagmiljø i og utenfor politiet. Kompetansegruppen har bidratt med å lage digital undervisning om menneskehandel for Politihøgskolen. I november 2021 ble kompetansegruppen presentert som en av Norges beste praksiser på Nordisk ministerråds seminar om menneskehandel. Høsten 2021 satte RVTS og KOM seminarer fokus på mindreårige som utnyttet til kriminalitet. Kompetansegruppa har i forlengelse av

dette, satt mindreårige som utnyttet til kriminalitet som et nasjonalt fokusområde for 2022.

8.2 Politiets innsats, utfordringer og trender

Politidirektoratet har mottatt rapportering fra politidistriktene om innsats og utfordringer på menneskehandelsfeltet for 2021. Kripos har rapportert om trender innenfor menneskehandel i 2021.

► Forebyggingstiltak

Som del av politiets forebyggende arbeid er det gitt informasjon til bransjer der det er bekymring for utnyttelse, herunder til potensielle arbeidsgivere om hvilke krav som stilles til dem som arbeidsgivere, og til arbeidstakere om deres rettigheter.

Agder politidistrikt har sendt ut informasjonsskriv til samtlige overnattingssteder hvor fokus har vært bevisstgjøring på at det både er straffbart å leie ut lokaler som skal brukes til prostitusjon (hallikparagrafen), men også for å gi fenomenkunnskap om menneskehandel.

Trøndelag politidistrikt har iverksatt tiltak for å stanse utleie til prostitusjonsvirksomhet ved å kontakte utleiende av boliger og gjøre de kjent med at de burde avslutte leieforholdene for ikke å bli anmeldt for hallikvirksomhet.

Troms politidistrikt har over tid arbeidet med bekjempelse av menneskehandel innen thaimassasjenæringen. Arbeidet har blant annet resultert i domfellelse for grov menneskehandel og hallikvirksomhet, og flere saker er fortsatt under etterforskning. Videre er antallet thaimassasjesalonger i Tromsø sentrum redusert. Troms politidistrikt tok i 2021 initiativ til et nasjonalt forebyggende tiltak rettet mot huseiere som leier ut lokaler til thaimassasjesalonger.

Det ble utarbeidet en nasjonal pressemelding på vegne av Kripos og politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel.

Møre og Romsdal politidistrikt har jobbet med et prosjekt mot maritim næring som søker å bedre arbeidsforholdene for ansatte, spesielt innen verfts-industrien. Prosjektet har fått internasjonal oppmerksomhet og ble også presentert på FNs konferanse om kriminalitet og kriminalitetsforebyggende arbeid våren 2021.

Flere politidistrikter har etterforsket saker med domfellelser som antas å ha forebyggende effekt også knyttet til menneskehandel. Etterforskning av halliksaker forventes å ha en god preventiv effekt mot potensielle menneskehandelsaker.

I flere av politidistriktene har informasjonstiltakene vært gjennomført blant annet gjennom bruk av Nettpatruljene og gjennom bruk av oppsøkende virksomhet.

► Samarbeid med andre aktører

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

Arbeidet med å forebygge utnyttelse av sesongarbeidere i landbruksnæringen er videreført i 2021. Det er utviklet tiltak sammen med landbrukets organisasjoner, Finanstilsynet, Arbeidstilsynet, UDI, Skatteetaten, Caritas og Europol ved samarbeidsplattformen Impact (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats). Det er blant annet blitt produsert en informasjonsfilm på vietnamesisk som er rettet mot sesongarbeidere for å forebygge utnyttelse, se filmen [her](#). Sør-Øst politidistrikt har gjennomført forebyggende kontroll av sesongarbeidere sammen med a-krim senteret. De andre etatene ved A-krim senteret har arbeidet parallelt med det samme miljøet.

I Salten er det opprettet et tverroperativt kompetansteam (ToKt). Politiet i Nordland er en del av sam-

arbeidet, sammen med blant andre NAV, krisesenteret i Salten, Likestillingssenteret KUN og RVTS Nord. Formålet med samarbeidet er å dele informasjon og dra nytte av hverandres kunnskaper og muligheter i møtet med ofre for menneskehandel.

Trøndelag politidistrikt hadde i 2021 samarbeid med RVTS Midt. RVTS Midt har grunnlagt en nettverksgruppe bestående av Trondheim kommune, barnevernet, Bufdir, Helse- og overdoseteamet, Uteseksjonen, Flyktningehelseteamet, Trondheim mottakssenter, Trondheim Krisesenter og Kirkens Bymisjons tiltak Nadheim Trondheim.

I forbindelse med etterforskning av en halliksak etablerte Troms politidistrikt et formelt samarbeid med Skatteetaten og Arbeidstilsynet i 2021. Skatteetaten ved Skattekrim bisto med tre medarbeidere i forbindelse med etterforskningen.

Finnmark politidistrikt har vært med på å etablere "Finnmarksmodellen" sammen med blant annet RVTS Nord, IMDi og RESAK (Regionalt samisk kompetansesenter), se [her](#). Menneskehandel er et av flere fokusområder for samarbeidet. Nettverket skal bidra til å forankre og samordne tjenestene lokalt og gjennomføre felles tverretatlig kompetanseheving. Politidistriktet deltar også i Nord-Norge-nettverket, med samme nedslagsfelt på et regionalt nivå med ledelse. Her er også Nordland og Troms politidistrikt delaktig.

► utfordringer

Av utfordringsbildet for 2021, rapporterer fagmiljøene som arbeider mot menneskehandel i politidistriktene at de fornærmede ofte er redde for å forklare seg av frykt for bakpersoner. De fornærmede kan være i en krevende livssituasjon, og det er ressurskrevende å følge dem opp på en god nok måte. Fornærmede reiser ofte hjem til sitt opprinnelsesland, og politiet kan miste bevis og forklaringer i sakene. Det kan også være en utfordring at ofre for menneskehandel ikke ser seg selv som ofre.

Videre er en utfordring knyttet til avdekking av menneskehandel at politiet møter profesjonelle og godt organiserte kriminelle nettverk som opererer på tvers av distrikts- og landegrenser. Politiet må bruke store ressurser i forkant av en sak for å kartlegge og søke bevis for hvem som står bak utnyttelsen.

Det rapporteres også om at menneskehandel som fagområde har utfordringer knyttet til innhenting av informasjon og produksjon av etterretningsprodukter.

Nordland politidistrikt peker på at en stor utfordring knyttet til avdekking av menneskehandel i distriktet, er mangelen på informasjonsflyt inn til politiet. Gjennom samarbeidet i tverroperativt kompetanseteam i Salten (ToKt), har det fremkommet en del utfordringer knyttet til taushetsplikt mellom de samarbeidende etater, som gjør informasjonsdeling krevende.

Politidistriktene rapporterer som tidligere år at etterforskning av menneskehandelsaker er ressurskrevende og tidkrevende, der påkrevd internasjonalt samarbeid i sakene er en av årsakene.

Reiserestriksjoner som følge av pandemien har også i 2021 utfordret deltakelse i etterforskning i andre land.

Kompetanse om menneskehandel er fortsatt rapportert inn som en gjeldende utfordring fra politidistriktene. Mangelen på erfarne dedikerte politiresurser innen menneskehandel gjør det utfordrende å drive oppsøkende arbeid opp mot bransjer og miljøer, som historisk sett har vært knyttet til utnyttelse av sårbare personer.

Menneskehandelsaker har bevismessige utfordringer og det er ofte krevende å bevise sårbar situasjon, utnyttelse og tvang som når opp til terskelen for menneskehandel. Flere av sakene ender med nedsubsummering fra menneskehandel til andre straffbare forhold under etterforskningen. Til tross for at sakene er vanskelige bevismessig, kan ofrene ha opplevd et betydelig straffbart press. Dette viser at det er viktig å prioritere såkalte gråsonesaker.

Det rapporteres videre om et opplevd sprik mellom politiets oppfatning av saker som føres for retten og hva retten legger vekt på. Dette kan skyldes at både politiet og rettsvesenet ikke har mengdeerfaring med menneskehandelssaker og utnyttelse i sårbare situasjoner.

Tre politidistrikter rapporterer fortsatt i 2021 om mindre oppsøkende virksomhet, kontroll og operativ aktivitet innenfor menneskehandel på grunn av covid-19 situasjonen. Videre rapporterer Trøndelag politidistrikt at det på grunn av pandemien var vesentlig færre annonser for seksuelle tjenester på internett, og at det gjennom hele året har vært svært få tiggere i sentrum.

Flere av fagmiljøene har spilt inn at menneskehandel er et vanskelig og ressurskrevende felt å arbeide med. For å lykkes er det helt nødvendig å sette av tilstrekkelige ressurser til sakene.

► **Trender**

Kripos har rapportert om at 2021 fortsatt har vært preget av koronapandemien og nasjonale restriksjoner som innreiserestriksjoner, delvis og helt nedstenging av samfunnet og bortvisninger som følge av smittevernstiltak. Som følge av innreiserestriksjonene, og i perioder krav om gyldig arbeidstillatelse i Norge for utenlandske borgere, har flere som mistenkes som ofre for menneskehandel blitt stanset på grenseovergangene med fiktive arbeidskontrakter.

Politiet fremhever følgende om utnyttelse i menneskehandel til **prostitusjon og seksuelle ytelser**:

- I flere politidistrikter er det informasjon om utenlandske prostitusjonsbyråer og organiserte nettverk som rekrutterer og tilrettelegger for prostitusjon og seksuelle ytelser. Byråene tilrettelegger ved blant annet å anskaffe fiktive arbeidskontrakter, fasilitere med leiligheter, transport og kommunikasjon med kunder.
- Det er størst andel kvinner som er omhandlet som offer for menneskehandel til prostitusjon, og

som er omhandlet som mulig offer for utnyttelse av prostitusjonsbyråene og de organiserte nettverkene. Hovedvekten av kvinnene som er tilknyttet byråene er tredjelandsborgere som oppholder seg i Norge i kortere perioder før de transporteres til andre europeiske land for liknende virksomhet.

- ▶ Massasjestudioer i flere politidistrikt er omhandlet med mistanke om menneskehandel til prostitusjon. En huseier ble domfelt for hallikvirksomhet og formidling til prostitusjon for å ha leid ut lokaler til thaimassasje hvor det forgikk prostitusjon. Eieren av massasjeinstituttet ble dømt for grov menneskehandel.
- ▶ Det er infomasjon om både private aktører og foretak som selv aktivt oppsøker og leier ut til prostitusjon og andre seksuelle ytelser. Enkelte aktører reklamerer og driver oppsøkende virksomhet ved å tilby utleie til prostitusjon.
- ▶ Sosiale medier og internettplattformer blir brukt til reklamering, rekruttering og formidling av prostitusjon og seksuelle ytelser. Flere av plattformene reklamerer åpenlyst for prostitusjon, og profilene er ofte ikke bare styrt av kvinnene selv.

Politiet fremhever følgende om utnyttelse i menneskehandel til **tvangsarbeid**:

- ▶ Særlig arenaer med risiko for tvangsarbeid er bygg- og anleggsbransjen, sesongarbeid knyttet til landbruk, bilverksteder/bilpleie, fiskerinæringen, dagligvare og butikker og transportbransjen.
- ▶ Det er i hovedsak utenlandske arbeidere som mistenkes utnyttet til tvangsarbeid, dette omfatter både EU/EØS-borgere og tredjelandsborgere. Felles modus for personene som blir utnyttet er at de har et avhengighetsforhold til arbeidsgiver på bakgrunn av manglende kunnskap om sine rettigheter som arbeidstakere og lite språkkunnskaper. Arbeidsgiverne har enten samme etniske bakgrunn som arbeidstakerne,

eller en ansatt som fungerer som en tilrettelegger. Tilretteleggeren er ofte selv arbeidstaker og mottar noe høyere lønn, har samme nasjonalitet og/eller snakker samme språk som de som blir utnyttet. Tilretteleggeren er også med på rekrutteringen av arbeidstakerne.

- ▶ Flere av arbeidstakerne som er kontrollert har uverdige arbeidsforhold i form av manglende arbeidskontrakter, HMS-kort, ikke innrapportert lønn, ingen eller kontant utbetaling. Det er også avdekket at flere mangler tilstrekkelig verneutstyr og arbeidstøy, eller utfører farlig arbeid usikret i høyden.
- ▶ Flere av de kontrollerte er innkvartert av sine arbeidsgivere der de selv ikke vet bostedsadressen, og Arbeidstilsynet har stengt flere innkvarteringsadresser som følge av uverdige boforhold. Eksempler på uverdige boforhold er overnatting i forretningsbygg og boliger der det er dårlige sanitærforhold. I enkelte tilfeller har også arbeidsgiver hatt kontroll over ID-dokumentene og eiendelene til arbeidstakerne.
- ▶ Trusler om represalier mot dem selv eller familiemedlemmer i hjemlandet er blitt brukt som virkemiddel fra arbeidsgivere for å forhindre at arbeidstakerne tar kontakt med myndighetene. Flere av arbeidstakerne er også blitt instruert i hva de skal si i møte med politiet og kontrolletater.

Politiet fremhever følgende om utnyttelse i menneskehandel til **tvangstjenester**:

- ▶ Informasjon om tvangstjenester til menneskehandel omhandler i hovedsak tiggings. Det gjelder sårbare EØS-borgere som følge av fattigdom, emosjonell eller sosial avhengighet blir utnyttet til tiggings. Det ser ut til at mange er omreisende både i Norge og europeiske land, og er omhandlet med andre kriminalitetsformer som narkotika og vinning.

Politiet har ingen informasjon om at det har foregått organhandel i Norge i 2021. Det er heller ikke kjent om norske borgere har dratt til utlandet for å ta del i ulovlig organhandel.

Politiets trusselvurdering (PTV) 2022, beskriver et utvalg av alvorlige kriminalitetstrusler under politiets ansvarsområde og gir en fremtidsrettet vurdering av disse, se [her](#).

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).³²

³² Opplysningene er hentet fra politiets straffesaksregister, Strasak, tabell JUS063 og JUS065. Oversiktene gjelder anmeldelser som er opprettet i Norge, men der gjerningssted også kan være i utlandet. Statistikken er ”frost” 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 Strasak.

Tabell 2: Anmeldelser i 2021 fordelt etter politidistrikt og utnyttingsform.

2021*	Totalt	Prostitusjon/ andre seksuelle ytelser	Tvangsarbeid/ -tjenester	Organhandel	Krigstjeneste	Tilrettelegging
Anmeldelser, i alt	29	14	10	-	1	4
Oslo politidistrikt	10	4	3	-	1	2
Øst politidistrikt	1	-	-	-	-	1
Innlandet politidistrikt	2	-	2	-	-	-
Sør-Øst politidistrikt	2	-	1	-	-	1
Agder politidistrikt	1	1	-	-	-	-
Sør-Vest politidistrikt	1	1	-	-	-	-
Vest politidistrikt	6	6	-	-	-	-
Møre og Romsdal politidistrikt	1	-	1	-	-	-
Trøndelag politidistrikt	1	1	-	-	-	-
Nordland politidistrikt	1	-	1	-	-	-
Troms politidistrikt	1	-	1	-	-	-
Finnmark politidistrikt	2	1	1	-	-	-
Særorgan	-	-	-	-	-	-

* Ingen anmeldelser av grov menneskehandel ble registrert i 2021.

Tabell 2 viser **anmeldelser** i 2021 fordelt etter politidistrikt og utnyttingsform:

- ▶ I 2021 var det **29** anmeldelser, ingen av anmeldelsene var for grov menneskehandel.
- ▶ Av de 29 anmeldte lovbruddene i 2021, gjaldt 14 utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål, 10 utnyttelse til tvangsarbeid eller tvangstjenester, 1 utnyttelse til krigstjeneste og 4 gjaldt tilrettelegging.
- ▶ I de 29 menneskehandelssakene som ble anmeldt i 2021 var det registrert i alt 30 fornærmede:
 - › 10 fornærmede var under 18 år på gjerningstidspunktet³³, mens hhv. 8 og 12 var i aldersgruppene 18-29 år og 30 år eller eldre.
 - › Blant de fornærmede under 18 år, var det 6 jenter og 4 gutter.
 - › Blant de fornærmede i alderen 18-29 år, var det 7 kvinner og 1 mann og blant de fornærmede i alderen 30 år eller eldre, var det 4 kvinner og 8 menn.
 - › I alt 8 fornærmede var norske statsborgere, mens 13 var statsborgere fra andre europeiske land, 6 fra asiatiske land, 2 fra afrikanske land og 1 fra et land i Mellom-Amerika.
- ▶ 1 anmeldelse i 2021 var registrert med gjerningssted i utlandet, med Nordland politidistrikt som eierdistrikt.
- ▶ Samtlige politidistrikter har hatt anmeldte saker om menneskehandel. Oslo politidistrikt har mottatt eller initiert flest anmeldelser.

³³ Begrunnet mistanke om at et barn blir eller vil bli utnyttet til menneskehandel utløser meldeplikt til barnevernstjenesten. Det var imidlertid kun rapportert om plasseringer av ett mindreårig offer for menneskehandel etter barnevernloven i 2021, se kapittel 5 om barnevernstiltak. Det kan være flere årsaker til forskjellen i antall mindreårige fornærmede i straffesaker og antall barnevernstiltak, for eksempel at gjerningstidspunktet er tilbake i tid og fornærmede var blitt voksen på anmeldelsestidspunktet, eller at saker anmeldt som menneskehandel raskt ble vurdert til å være et annet straffbart forhold. Vi viser for øvrig til at det mangler gode rapporteringssystemer i barnevernet for å fange opp saker der det var mistanke om menneskehandel, men der det ble iverksatt tiltak etter andre paragrafer i barnevernloven enn § 4-29, se kapittel 5.

Tabell 3: Anmeldelser fordelt etter utnyttingsform siste fem år (2017–2021). Anmeldelser av grov menneskehandel fremgår i parentes.

	Totalt	Prostitusjon/ andre seksuelle ytelser	Tvangsarbeid/ -tjenester	Organhandel	Krigstjeneste	Tilrettelegging
2017	46 (5)	27 (5)	16 (0)	-	-	3 (0)
2018	45 (11)	24 (7)	18 (2)	-	-	3 (2)
2019	36 (3)	17 (2)	15 (0)	-	-	4 (1)
2020	39 (3)	17 (1)	20 (2)	1 (0)	-	1 (0)
2021	29 (0)	14 (0)	10 (0)	-	1 (0)	4 (0)

Tabell 4: Anmeldelser fordelt etter politidistrikt siste fem år (2017–2021). Anmeldelser av grov menneskehandel fremgår i parentes.

	2017	2018	2019	2020	2021
Anmeldelser, i alt	46 (5)	45 (11)	36 (3)	39 (3)	29 (0)
Oslo politidistrikt	21 (3)	13 (4)	7	19 (2)	10
Øst politidistrikt	4	4	7	4	1
Innlandet politidistrikt	1 (1)	1 (1)	1	1	2
Sør-Øst politidistrikt	2	6 (1)	3 (2)	3	2
Agder politidistrikt	4	3 (1)	4		1
Sør-Vest politidistrikt	3	4	2	2	1
Vest politidistrikt	5 (1)	5 (1)	3 (1)	3	6
Møre og Romsdal politidistrikt	1	-	4	1	1
Trøndelag politidistrikt	3	2	-	2	1
Nordland politidistrikt	-	-	1	1 (1)	1
Troms politidistrikt	2	5 (2)	4	2	1
Finnmark politidistrikt	-	1	-	1	2
Særorgan	-	1 (1)	-	-	-

Tabell 3 og 4 viser hhv. **anmeldelser fordelt etter utnyttingsform og anmeldelser fordelt etter politidistrikt siste fem år (2017-2021)**:

- ▶ Antall anmeldelser i 2021 var det laveste de siste 5 årene.
- ▶ Oversikten i tabell 4 viser ulik fordeling av anmeldelser over tid og mellom politidistrikter. Oslo politidistrikt har gjennomgående hatt flest anmeldelser i perioden.

8.4 Straffesaksbehandling

Tabell 5 viser anmeldte lovbrudd for menneskehandel (2005 §§ 257 og 258) og hovedresultatene for politiets straffesaksbehandling siste fem år (antall påtaleavgjørelser, oppklaringsprosent, saksbehandlingstid).³⁴

Tabell 5: Hovedresultater for politiets straffesaksbehandling av menneskehandelsaker (2017-2021).

	2017	2018	2019	2020	2021	Prosent- endring fra 2020*	Prosent- endring fra gj.snitt 2017-2020*
Antall anmeldelser	46	45	36	39	29	-25,6	-30,1
Antall påtaleavgjorte saker	44	36	50	27	35	29,6	-10,8
Antall påtaleavgjorte saker, oppklart	4	10	19	9	14	55,6	33,3
Oppklaringsprosent	11 %	32 %	45 %	41 %	44 %	2,8	11,4
Gj.snittlig saksbehandlingstid, oppklarte saker	235	362	293	255	227	-28	-59

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

³⁴ Opplysningene er hentet fra politiets straffesaksregister, Stresak, tabell JUS309. Statistikken er "frost" 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.

I 2021 ble det tatt en påtaleavgjørelse i 35 menneskehandelsaker, hvorav omlag halvparten ble registrert i foregående år. 7 av sakene som ble påtaleavgjort i 2021, resulterte i en tiltalebeslutning. De øvrige sakene ble henlagt eller henført under andre straffebestemmelser. Nedenfor gis en nærmere forklaring av tabellen:

- ▶ I 2021 ble 14 saker (44 prosent) avgjort med en kode som regnes som oppklart. Oppklaringsprosenten har ligget over 40 prosent de siste tre årene.
- ▶ De oppklarte sakene som ikke resulterte i en tiltalebeslutning dreier seg i hovedsak om tilfeller der intet straffbart forhold var bevist.
- ▶ 17 av sakene i 2021 ble påtaleavgjort med en kode som regnes som ikke oppklart, hvorav samtlige er henlagt på bakgrunn av bevisets stilling. For tidligere år utgjør også manglende opplysninger om gjerningsperson henleggesgrunn for en mindre andel av sakene.

Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden fra anmeldelse frem til påtaleavgjørelse for oppklarte saker var for 2021 på 227 dager, som er en reduksjon på 28 dager fra året før og 59 dager færre enn gjennomsnittlig saksbehandlingstid i perioden 2017-2020.

8.5 Domfellelser

KOM har over flere år utarbeidet oversikt over straffesaker om menneskehandel. I **2021** resulterte 3 ulike straffesaker i fellende dom for menneskehandel, 1 var lagmannsrettsdom og 2 tingrettsdommer. Lagmannsrettsdommen, som gjaldt utnyttelse til tvangsarbeid, er rettskraftig. De to tingrettsdommene, som begge gjaldt utnyttelse til prostitusjon, er ikke rettskraftige. **Pr. 1. tertial i 2022** var det ikke avsagt dommer om menneskehandel.

Siden innføringen av straffebestemmelsen om menneskehandel i 2003, er det etter KOMs oversikt pr. 1 tertial 2022 (30. april) avsagt totalt **53 fellende dommer**. 51 av dommene er rettskraftige.

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

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

Formålet med oversikten er å bidra til at KOMs ulike samarbeidsaktører får oversikt over relevante rettsavgjørelser på feltet. Rettsavgjørelsene gjelder straffesaker, 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.

Notater

A series of horizontal dotted lines for taking notes.

