

Rapport

Fra Koordineringsenheten mot
menneskehandel



Innhold

	Sammendrag.....	4
1	Koordineringsenheten mot menneskehandel.....	12
	KOMs rolle og oppgaver	
	Tilstandsrapporten for 2022	
	Aktiviteter i 2022	
2	Internasjonale forpliktelser, utfordringer og KOMs anbefalinger.....	26
	Internasjonale forpliktelser og anbefalinger fra GRETA og OSSE	
	Myndighetenes innsats mot menneskehandel i Norge	
	– et arbeid i utvikling	
	Et sammensatt utfordringsbilde – overordnede anbefalinger fra KOM	
3	Oppholdstillatelse.....	36
	Utlendingsforvaltningens rolle i saker om menneskehandel	
	Refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel	
	Asylvedtak der søkere er identifisert som mulige ofre	
	Asylsøkere med botilbud på krisesenter i regi av ROSA	
	Andre sakstyper	
	Forebyggingstiltak	
4	Assistert retur.....	52
	Tilbud om assistert retur og reintegrering	
	Omfang av assisterte returer	
5	Barnevernstiltak.....	56
	Barnevernstjenestens ansvar	
	Plasseringer etter barnevernloven	
	Saker behandlet av Barneverns- og helsenemda	
	Nasjonal veiledningsfunksjon i saker om mindreårige ofre for menneskehandel	
	Behov for kompetanseheving	
	Behov for et strukturert samarbeid	

6	Helsehjelp.....	62
	Tilgang til helsehjelp	
	Aktiviteter i regi av Helsedirektoratet	
	Aktiviteter i regi av RVTS	
7	Bolig og oppfølging for voksne som er antatte ofre.....	70
	Finansiering av tiltak	
	En sammensatt ordning	
	Personer i bo- og oppfølgingstiltakene i 2022	
	Erfaringer fra tiltakene som også drifter botiltak for antatte ofre	
	Erfaringer fra andre tiltak som gir oppfølging til antatte ofre	
8	Straffesaker.....	110
	Mål og prioriteringer for politiets arbeid	
	Politiets innsats, utfordringer og trender	
	Anmeldelser	
	Straffesaksbehandling	
	Domfellelser	
9	Øvrige tiltak for avdekking og forebygging.....	124
	Tiltak fra Arbeidstilsynet	
	Tiltak i kriminalomsorgen	
	Regionale og lokale samarbeidsnettverk i arbeidet mot menneskehandel	
	Informasjons- og forebyggingstiltak fra øvrige frivillige organisasjoner	

Sammendrag

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

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

I tilstandsrapporten for 2022 gir vi kunnskap om:

- KOMs aktiviteter
- Internasjonale forpliktelser, utfordringer og KOMs anbefalinger
- Gjennomførte tiltak for å bistå og beskytte antatte ofre for menneskehandel, ved temaene oppholdstillatelse, assistert retur, barnevernstiltak, helsehjelp og bo- og oppfølgingstiltak
- Straffesaker om menneskehandel
- Tiltak for å forebygge og avdekke menneskehandel

Vi gjør oppmerksom på at rapporten gjelder primært for året 2022. Deler av rapporten strekker seg imidlertid over til første del av 2023.

Hovedfokus og utviklingstrekk i 2022

På menneskehandelsfeltet var det i 2022 et særlig fokus på tiltak for å forebygge utnyttelse i menneskehandel blant flyktninger fra Ukraina. Det ble også satt fokus på Norges internasjonale forpliktelser på menneskehandelsfeltet, ved GRETA's tredje evalueringsrapport av Norges innsats mot menneskehandel og landbesøk av OSSEs spesialrepresentant mot menneskehandel.

KOMs aktiviteter i 2022 var preget av økt fokus på menneskehandel i lys av **flyktningsituasjonen** etter Russlands invasjon av Ukraina. Utbruddet av krigen i Ukraina skapte en raskt voksende humanitær krise, der flere millioner mennesker, hovedsakelig kvinner og barn, har flyktet landet.

Det ble tidlig rettet oppmerksomhet, både internasjonalt og nasjonalt, mot at flyktningene fra Ukraina kunne være sårbare for ulike former for utnyttelse. KOM har i løpet av året blant annet vært pådriver for og bidratt inn i mange tverretatlige- og tverrfaglige tiltak for å utvikle informasjonsmateriell og kompetansehevingstiltak om menneskehandel.

I 2022 ble det også satt søkelys på Norges **internasjonale forpliktelser** på menneskehandelsfeltet. Europarådets ekspertorgan GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) publiserte i juni 2022 sin tredje evalueringsrapport av Norge. GRETA skal påse at medlemslandene overholder sine forpliktelser etter Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel. Videre gjennomførte

Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) sin spesialrepresentant for bekjempelse av menneskehandel et landbesøk til Norge høsten 2022. Rapporten fra landbesøket med anbefalinger for forbedret innsats mot menneskehandel i Norge ble publisert i april 2023.

En viktig oppgave for KOM er å holde ansvarlige myndigheter orientert om hvilke utfordringer myndigheter og hjelpetiltak møter på i sitt arbeid mot menneskehandel. 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 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. I rapporten for 2022 gir KOM anbefalinger for styrket innsats mot menneskehandel, i tråd med våre internasjonale forpliktelser.

Om **trender innen menneskehandel**, peker politiet for 2022 særlig på ukrainske flyktninger som sårbare for utnyttelse, og at ukrainere også før krigen har vært



Bilde: Shutterstock

omhandlet som potensielle ofre for menneskehandel til prostitusjon og tvangsarbeid. Videre advares det mot at rekrutteringsannonser på internettsider og sosiale medier blir brukt av kriminelle nettverk for å komme i kontakt med potensielle ofre. Politiet har særlig informasjon om slik rekruttering inn i utnyttelsesforhold innen prostitusjon.

Det er avdekket kriminelle nettverk som driver rekruttering, transport og organisering av utenlandske kvinner for utnyttelse til prostitusjon i Norge. Bakmenn eller tilretteleggere tar en større andel av fortjenesten, fasiliterer med leiligheter, kontrollerer annonser på eskortesider og/eller har kommunikasjon med kunder. Videre er massasjestudioer omhandlet med mistanke om menneskehandel til prostitusjon i flere politidistrikter.

Menneskehandel i form av tvangsarbeid er den mest alvorlige formen for arbeidslivskriminalitet, og det er indikasjoner på slik utnyttelse i ulike bransjer i norsk arbeidsliv. Majoriteten av arbeidstakerne som blir utnyttet er utenlandske statsborgere, der ulike kontrollmetoder, brudd på lover og regler og bruk av tilretteleggere anvendes som ledd i utnyttelsen.

Omfang av bistandstiltak og straffesaker – noen nøkkeltall for 2022

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

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



Oppholdstillatelse

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

- **Refleksjonsperiode** er en 6 måneders tillatelse som skal tilrettelegge for at personen skal kunne bryte med miljøet bak menneskehandelen, og settes i stand til å ta et informert valg om hvorvidt hun eller han vil samarbeide med myndighetene om straffeforfølging av bakpersonene. Utlendingsdirektoratet (UDI) fattet 10 vedtak om refleksjonsperiode i 2022, 9 av sakene ble innvilget.
- **Begrenset oppholdstillatelse** for ofre for menneskehandel er en tillatelse som kan gis for inntil 12 måneder med mulighet for fornyelse. Tillatelsen skal tilrettelegge for at straffeforfølging av bakpersoner kan finne sted. UDI fattet 12 vedtak om begrenset oppholdstillatelse i 2022. 9 av sakene ble innvilget.
- UDI fattet vedtak i 10 **asylsaker** i 2022 der søkeren var identifisert som mulig offer for menneskehandel. 7 av sakene ble innvilget.
- Utlendingsnemnda (UNE) behandler **klager** over avslag gitt av UDI. I 2022 fattet UNE vedtak i 2 klagesaker om begrenset oppholdstillatelse. UNE opprettholdt UDIs avslag i begge sakene. UNE klagebehandlet 2 saker som gjaldt søknader om beskyttelse der klageren anførte å ha vært utsatt for menneskehandel. UNE opprettholdt UDIs avslag i begge sakene.



Assistert retur

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

- 4 voksne personer som ble innvilget reintegreringsstøtte som mulige ofre for menneskehandel reiste til hjemlandet i 2022.



Barnevernstiltak

Ny barnevernslov trådte i kraft 1. januar 2023, og det er nå endrede hjemler for beskyttelse og omsorg til barn når det er fare for menneskehandel. Rapporteringen for 2022 gjelder imidlertid plassering etter gammel barnevernlov.

- I 2022 var 1 mindreårig plassert på institusjon med hjemmel i barnevernloven § 4-29 (midlertidig plassering i institusjon uten samtykke ved fare for utnyttelse til menneskehandel). I tillegg var 1 mindreårig plassert på institusjon etter andre paragrafer i barnevernloven, og hvor det var antatt at barnet var utnyttet i menneskehandel. Saken startet som en plassering etter § 4-29 i 2021. Det var ikke registrert mistanke om antatte ofre for menneskehandel i Bufetats omsorgssentre i 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 2022.

- Bo- og oppfølgingstiltak har til sammen rapportert inn 176 voksne antatte ofre for menneskehandel som mottok bistand i 2022. 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 2022 ble det registrert 32 anmeldelser for menneskehandel. 1 av anmeldelsene var for grov menneskehandel. 23 av anmeldelsene gjaldt utnyttelse til tvangsarbeid eller tvangstjenester og 9 gjaldt utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål. I de anmeldte sakene var det registrert 30 fornærmede, hvorav 1 var mindreårig på gjerningstidspunktet, og det var registrert 38 gjerningspersoner som mistenkt eller siktet. 6 av 12 politidistrikter hadde anmeldte saker om menneskehandel i 2022.
- **Straffesaksbehandling:** I 2022 ble det fattet en påtaleavgjørelse i 20 menneskehandelsaker, hvorav 14 ble anmeldt i 2021 eller tidligere. 3 av sakene som ble påtaleavgjort i 2022 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 2022 på 419 dager. For alle de påtaleavgjorte sakene var gjennomsnittlig saksbehandlingstid 137 dager.
- **Domfellelser:**
 - I 2022 var det ingen nye dommer om menneskehandel.
 - Det var ikke avsagt nye dommer om menneskehandel per 1. tertial i 2023.
 - Siden innføringen av straffebestemmelsen om menneskehandel i 2003, er det etter KOMs oversikt avsagt totalt 52 fallende dommer. Alle dommene er rettskraftige. 14 av straffesakene omfatter utnyttelse av mindreårige. 41 av straffesakene gjelder utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål. 10 gjelder utnyttelse til tvangsarbeid eller tvangstjenester. 1 av straffesakene gjelder en kombinasjon av seksuell utnyttelse og tvangsarbeid/-tjeneste.

¹ Se [Lov om straff](#).



Koordineringsenheten mot menneskehandel

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

1.



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

1.1 KOMs rolle og oppgaver

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

I henhold til mandatet skal KOM

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

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

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

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

KOM skal vektlegge følgende arbeidsoppgaver:

- **Nettverksdrifting**
KOM skal tilrettelegge for treffpunkter/møtesteder for tverrfaglige aktører med tanke på informasjonsutveksling, kartlegging av utfordringer, faglig påfyll, nettverksbygging mv. KOM skal videre bidra til erfaringsutveksling, samarbeid og koordinering mellom ansvarlige myndigheter og frivillige organisasjoner.

- **Generell veiledning**

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

- **Kompetanseutvikling**

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

- **Rapporteringer**

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

- **Utvikling av verktøy**

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

Skal KOM gjøres i stand til å ivareta de overordnede målene og arbeidsoppgavene som er satt av departementet, forutsetter det at myndigheter og organisasjoner ønsker å bidra inn i et gjensidig tverretatlig og tverrfaglig samarbeid. KOM har et bredt nettverk av samarbeidsaktører og kontaktpunkter i offentlige instanser og frivillige organisasjoner med ansvar å følge opp tiltak på menneskehandelsfeltet.

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

1.2 Tilstandsrapporten for 2022

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

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

I tilstandsrapporten for 2022 gir vi kunnskap om:

- KOMs aktiviteter
- internasjonale forpliktelser, utfordringer og KOMs anbefalinger
- gjennomførte tiltak for å bistå og beskytte antatte ofre for menneskehandel, ved temaene oppholdstillatelse, assistert retur, barnevernstiltak, helsehjelp og bo- og oppfølgingstiltak
- straffesaker om menneskehandel
- tiltak for å forebygge og avdekke menneskehandel

Vi gjør oppmerksom på at rapporten gjelder primært for året 2022. Deler av rapporten strekker seg imidlertid over til første del av 2023.

I likhet med rapporten for 2021, har vi i år primært valgt å belyse overordnede utfordringer og anbefalinger fra KOMs perspektiv i del 2. Vi vurderer at flere av hovedutfordringene og anbefalingene vi har redegjort detaljert for tidligere fortsatt er gjeldende. Utfordringer og anbefalinger 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. Våre nyhetsbrev er tilgjengelige på politiet.no/menneskehandel.

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

I rapporten bruker KOM begrepene mulig offer og antatt offer om hverandre. Valg av begrep har ingen betydning med tanke på om personens offerstatus er mer eller mindre avklart. Begrepene er gjennomgående i rapporten og refererer til terskelen for myndighetenes forpliktelser til å gi bistand. Dersom myndighetene har rimelig grunn til å tro at en person har vært offer for menneskehandel, har personen rett til bistand og beskyttelse etter Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel¹.

¹ The Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, jf. St.prp.nr. 2 (2007–2008) om samtykke til ratifikasjon av konvensjonen.

1.3 Aktiviteter i 2022

Vi gir nedenfor en oversikt over noen av KOMs aktiviteter for 2022 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 2021 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 ukrainske flyktninger, herunder risikobilde, tiltak og anbefalinger.
- 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. For nyhetsbrevene fra 2022 og 2023, se [her](#).
- 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](#).

- Bidratt til internasjonale rapporteringer, blant annet:
 - Trafficking in Persons Report (TIP) 2022, U.S. State Department, se [her](#).
 - Global report on Trafficking in Persons (GLOTIP) 2022, FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC), se [her](#).
 - 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](#).
 - Rapportering til FNs spesialrapportør for menneskehandel til tematisk rapport med fokus på menneskehandel i landbruket, se [her](#).
 - Gitt bidrag til Utlendingsdirektoratet (UDI) i Studie fra European Migration Network (EMN): "Third-country national victims of trafficking in human beings: detection, identification and protection", se [her](#).
 - Bistått JD med å gjennomgå søknader til tilskuddsordningen på menneskehandels- og prostitusjonsfeltet.
 - Gitt innspill til høringer på menneskehandelsfeltet eller tilgrensende fagfelt.
 - Ferdigstilt samarbeidsprosjekt med United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Prosjektet søkte 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](#).
- KOM har i 2022 samarbeidet med forsker Anette Brunovskis om endringer i og sluttfase av prosjektet og KOM arrangerte 18. januar 2023 seminar for lansering og presentasjon av prosjektets sluttrapport, Fafo-rapporten 2023:03 "Menneskehandel i Norge – Personvern timer og datagrunnlag for omfangsestimering", se rapporten [her](#).
- Håndtert presse- og medie henvendelser fortløpende i 2022.

Nettverksdrifting, kompetanseutvikling og veiledning

- Arrangert to nasjonale seminarer om menneskehandel i 2022. 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 6. april arrangerte KOM nasjonalt digitalt seminar om menneskehandel: "Grensedragningen mellom hallikvirksomhet og menneskehandel til prostitusjon – hva blir konsekvensene av skillet og hvor går det?"
Formålet med seminaret var å gi økt kunnskap om strafferettslige problemstillinger og ofrenes rettigheter i slike gråsonesaker, til nytte i arbeidet mot menneskehandel både i politiet og i instansene som bistår antatte ofre. Seminaret tematiserte også aktuelt knyttet til risiko for utnyttelse av ukrainske flyktninger til prostitusjon.

Foredragsholdere inkluderte representanter fra Oslo politidistrikt, UDI, Kriesentersekretariatet ved ROSA og Vive advokater.

- Den 26. oktober arrangerte KOM nasjonalt digitalt seminar om menneskehandel: "Norges innsats mot menneskehandel – hvor står vi?"

Formålet med seminaret var å gi økt kunnskap om våre internasjonale forpliktelser på feltet og gode praksiser for å forebygge og avdekke menneskehandel.

Første del av seminaret satte fokus på våre internasjonale forpliktelser og behov for helhetlig innsats mot menneskehandel. Dette ble belyst ved innlegg fra GRETA og OSSE og påfølgende samtale mellom KOM og representant fra Justisdepartementet. Andre del av seminaret satte fokus på gode praksiser for å forebygge og avdekke menneskehandel på to arenaer, ved samordnet innsats mot arbeidslivskriminalitet og menneskehandel i verftsindustrien og på innemarkedet for salg av seksuelle tjenester. Andre del av seminaret ble belyst ved innlegg fra Møre og Romsdal politidistrikt, Arbeidstilsynet, Kirkens Bymisjon og Oslo politidistrikt.

- Initiert og deltatt på tverretatlige/-faglige møtearenaer:
 - KOM deltok på møte med Regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) sitt nettverk om menneskehandel i februar.
 - KOM deltok i mai på møte med NAV Grønerløkka (HTSO) og på ROSA-seminar.
 - JD og KOM besøkte i oktober Bymisjonssenteret i Kirkens Bymisjon i Oslo for å drøfte tiltak mot arbeidsutnytting.
 - KOM deltok i november på møte med den interdepartementale arbeidsgruppen mot menneskehandel. KOM holdt presentasjon om KOM rapporten, herunder prosesser knyttet til innhold og anbefalinger.
 - KOM deltok i november på møte i Nasjonalt nettverk for arbeid mot menneskehandel i helsetjenesten, hvor KOM holdt presentasjon om internasjonale forpliktelser, herunder om særlige helseperspektiver og oppfølging av disse i Norge.
 - KOM deltok i november på fagdag og workshop arrangert av ROSA i samarbeid med Coretta & Martin Luther King Instituttet, og på ROSA seminar påfølgende dag.
 - KOM har hatt flere møter med Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) sin veiledningsfunksjon for saker om mindreårige ofre for menneskehandel i 2022.
- Deltatt i jevnlige møter med JD om oppfølging av tiltak på menneskehandelsfeltet.
- Deltatt i samarbeidsfora i politiet:
 - Samarbeidsmøter i POD og møter med Kripos om menneskehandel og tilgrensende fagfelt og tiltak.
 - Deltatt på digitale og fysiske samlinger i politiets kompetansegruppe mot menneskehandel, herunder bidratt med KOM presentasjoner på dagsmøte i juni om tverretatlige tiltak knyttet til ukrainske flyktninger, bidratt til paneldebatt om non-punishment prinsippet på todagers samling i Stavern i september, og gitt presentasjon om aktuelt fra KOM på øvrige møter.
- Initiert og deltatt på internasjonale møtearenaer:
 - KOM bidro i JDs forberedelser og gjennomføring av landbesøket til OSSEs spesialrepresentant for menneskehandel, Valiant Richey, i september. For mer informasjon om spesialrepresentantens landbesøk, se [her](#). En landrapport etter besøket med vurderinger og anbefalinger fra spesialrepresentanten om Norges innsats mot menneskehandel ble publisert i april 2023, se [her](#).
 - Sammen med JD deltar KOM i Østersjørådets (CBSS) arbeidsgruppe, [Task Force against Trafficking in Human Beings](#) (CBSS, TF-THB). Norge hadde formannskap i Østersjørådet fra 1. juli 2021 til Tyskland overtok formannskapet 1. juli 2022. Russland og Hviterussland (observatør) ble 3. mars 2022 suspendert fra deltakelse i Østersjørådets aktiviteter som følge av invasjonen av Ukraina, se [her](#).

Under norsk formannskap avholdt arbeidsgruppen CBSS TF–THB et digitalt møte 7. mars 2022. Agenda var håndteringen av ukrainske flyktninger etter Russlands invasjon av Ukraina samt arbeidsgruppens videre arbeid og oppgaver.

Videre ble det avholdt et todagers møte i mai 2022 i Oslo, se [her](#). Agenda var håndteringen av ukrainske flyktninger etter Russlands invasjon av Ukraina, med presentasjoner fra UDI, Caritas og KOM, og utvikling av arbeidsgruppens ulike prosjekter og oppgaver.

Sammen med JD, deltok også KOM på arbeidsgruppemøte i Berlin 17.–18. oktober. Tema var flyktninger fra Ukraina og risiko for menneskehandel, utnyttelse til tvangsarbeid, og utvikling av arbeidsgruppens ulike prosjekter og oppgaver.

For mer informasjon om arbeidsgruppens aktiviteter, se [her](#).

- I regi av Nordisk ministerråd ble det på nordisk justisministtermøte i juni besluttet å etablere en nordisk koordinator arbeidsgruppe mot menneskehandel (The Nordic Coordinators' Working Group against Trafficking in Human Beings) for å styrke det nordiske samarbeidet på feltet, se [her](#).

Norge hadde formannskapet for ministerrådet i 2022. KOM har bidratt i JDs forberedelser til etablering av arbeidsgruppen, til første arbeidsgruppemøte i september og vi arrangerte et arbeidsgruppemøte i Oslo 22.–23. november. På møtet holdt de nordiske landene presentasjoner om nasjonale koordineringsstrukturer på menneskehandelsfeltet, om identifisering, beskyttelses- og bistandsordninger, strafferettslige reaksjoner og forebygging.

Det ble også holdt presentasjoner om nettverket Nordic Network against Trafficking in Minors og om et nordisk politinettverk som ønskes formalisert under den nordiske koordinatorgruppen.

- Sammen med Bufdir og Barne- og familieetaten i Oslo kommune, deltar KOM i Nordic Network against Trafficking in Minors. Nettverket har representanter fra Center mod Menneskehandel (Danmark), Jämställdhetsmyndigheten (Sverige) og The National Assistance System for Victims of Human Trafficking (Finland).

Bufdir arrangerte møte i nettverket 26. april 2022 i Oslo. Agenda var oppdatering på status og utfordringer, håndtering og tiltak overfor mindreårige ukrainske flyktninger som kan være ofre for menneskehandel og videre samarbeid i nettverket.

- Deltatt digitalt på en rekke internasjonale møter i regi av blant annet UNODC, OSSE, ODIHR og Østersjørådet.
- KOM har holdt foredrag og gitt løpende faglig veiledning om menneskehandel til ulike offentlige instanser, frivillige organisasjoner og andre aktører som kontakter KOM.

Verktøy



- KOM har oppdatert temasiden om menneskehandel på politiet.no/menneskehandel og gitt bidrag til politiets fagportal KO:DE om menneskehandel.
- KOM har i 2022 bidratt i en arbeidsgruppe i politiets kompetansegruppe for å videreutvikle indikator- og sjekklister for menneskehandel på politiets fagportaler.
- Høsten 2022 igangsatte KOM et arbeid for å oppdatere KOMs materiell og grafiske profil for økt brukervennlighet. Hovedprioritet er lagt på oppdatering og videreutvikling av KOMs identifiseringsveiledere og indikatorlister.
- I samarbeid med flere aktører, har KOM i 2022 bidratt til å utarbeide informasjonstiltak rettet mot ukrainske flyktninger (på engelsk, ukrainsk og russisk).

Arbeid knyttet til flyktnings situasjonen etter invasjonen av Ukraina

Arbeidet på menneskehandelsfeltet har i 2022 vært preget av flyktnings situasjonen fra Ukraina og av mange tiltak knyttet til utvikling av ulike informasjonstiltak og kunnskapsformidling om menneskehandel. KOM har hatt et utstrakt samarbeid med andre direktorater, frivillige organisasjoner og internt i politiet. I tillegg til felles tiltak, har det blitt gjennomført en rekke informasjons- og kompetansehevingstiltak både av offentlige instanser og av frivillige organisasjoner i 2022, men vi har i denne oversikten valgt å fokusere på de tverretatlige tiltakene.

● Kartlegging og risikobilde

- På bakgrunn av KOMs mandat som virkemiddel for samordning mellom myndigheter og organisasjoner, ba KOM 9. mars 2022 om innspill fra en rekke samarbeidsaktører – for å kartlegge risikobildet for utnyttelse av ukrainske flyktninger, få oversikt over igangsatte og planlagte tiltak og aktørenes anbefalinger til fremtidige tiltak. Innspillene ble sammenstilt og oversendt Justisdepartementet 1. april 2022. 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.

● 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.

- **Informasjonsmateriell**

- UDI har i samarbeid med Helsedirektoratet (Hdir), Bufdir, POD, KOM, Kripos og Politiets utlendingsenhet (PU) utformet informasjonsmateriell rettet mot ukrainske flyktninger. Disse gir et felles budskap om at personer som er utsatt for vold, overgrep eller utnyttelse 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.

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 hjelpe 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 informasjonsmateriell 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 informasjonsmateriell, se [her](#).

- **Kompetansehevingstiltak**

- RVTS Øst arrangerte et webinar 20. april om utnyttelse av sårbare personer, med særskilt fokus på ukrainske flyktninger. KOM bidro med innlegg på webinar. 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 utnyttelse og menneskehandel". Webinarets innhold ble utformet i et samarbeid med POD, KOM, UDI, Bufdir og Utdanningsdirektoratet. For opptak av webinar, se [her](#).



Internasjonale forpliktelser, utfordringer og KOMs anbefalinger



2.

2.1 Internasjonale forpliktelser og anbefalinger fra GRETA og OSSE

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

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

Økt samordning er blant de sentrale anbefalingene fra **Europarådets ekspertorgan GRETA** (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings), som skal påse at medlemslandene overholder sine forpliktelser etter Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel. I sine første to evalueringer av Norge, har GRETA anbefalt norske myndigheter å vurdere om KOM har rett mandat og tilstrekkelige ressurser til å utføre sine oppgaver og nå de mål som er satt. GRETA har videre oppfordret Norge til å utvikle et mer formalisert system som avklarer roller og rutiner for å identifisere og følge opp antatte ofre, en såkalt National Referral Mechanism (NRM).¹

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

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

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

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

Norge ble for første gang evaluert av GRETA for 10 år siden. I GRETAs presentasjon på KOM-seminaret 26. oktober 2022 ble følgende anbefalinger trukket frem, som sett over en tiårsperiode er noe ekspertorganet oppfordrer norske myndigheter å gjøre noe med:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I juni 2022 ble for øvrig den årlige **Trafficking in Persons Report (TIP)** fra U.S. Department of State, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, publisert, se [her](#). I rapporten fremgår det at norske myndigheter gjør en betydelig innsats på området, men at vi likevel ikke imøtekommer minstekravene som er satt for å bekjempe menneskehandel. Norge dermed er gradert til nivå 2. USAs utenriksdepartement er særlig opptatt av at vi må forbedre vårt statistikkstikksystem på menneskehandelsfeltet, etablere en henvisningsinstans for styrket identifisering og oppfølging av ofre, samt øke antall straffesaker mot menneskehandel.

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

I Norge har innsatsen mot menneskehandel hittil vært styrt fra politisk hold ved handlingsplaner. Handlingsplanen mot menneskehandel fra 2016, 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 sittende regjering, 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 tverrdirrektoral arbeidsgruppe representert ved Utlendingsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. KOM deltok også i arbeidsgruppen.

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

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**. 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.

Tilskuddsordningen på menneskehandels- og prostitusjonsfeltet var i 2022 på i underkant av 37,5 mill. kroner. Tilskuddene skal motvirke at barn og voksne utsettes for menneskehandel, hjelpe mennesker ut av prostitusjon og redusere etterspørselen etter prostitusjon. Organisasjoner som driver frivillig virksomhet kan få tilskudd. Dersom frivillige organisasjoner ikke tilbyr tilfredsstillende aktiviteter og tiltak, kan kommuner få tilskudd for å gjøre det. Se *Forskrift om tilskudd til tiltak mot menneskehandel og prostitusjon* [her](#). For tildelinger i 2022, se [her](#). I tillegg øremerkes enkelte tilskudd over statsbudsjettet, herunder i overkant av 5 mill. til Kriesentersekretariatet (ROSA og drift av nasjonal hjelpetelefon) i 2022.

2.3 Et sammensatt utfordringsbilde – overordnede anbefalinger fra KOM

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

I Norge er feltet preget av et stort antall involverte offentlige etater og frivillige organisasjoner. Dette krever godt samarbeid på tvers. Samarbeidet er imidlertid i liten grad formalisert, og det kan være uklart hvem som har ansvar for hva. Mye fungerer godt med å ha et fleksibelt og lite formalisert system. Men et så komplekst aktørbilde gir også **risiko** for manglende avdekking av alvorlig kriminalitet, manglende identifisering, og en uforutsigbar tilgang til rettigheter for ofre. Systemet for å bistå og beskytte ofre er til dels fragmentert og preget av "ad hoc" løsninger. Ivaretagelsen av ofre reiser ofte komplekse juridiske, sosiale og strukturelle utfordringer.

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

Vi ønsker å fremheve følgende anbefalinger:

- **En strukturert videreutvikling av feltet**

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

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

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

● 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 tiltakene på feltet får et samlet rammeverk med felles overordnede målsetninger og politiske føringer.

● Samordningsfunksjoner

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

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

Det er i tillegg behov for en instans eller funksjon som kan koordinere det tverrfaglige arbeidet på **operativt saksnivå**, ved å kvalitetssikre identifisering og oppfølgingen av antatte ofre og sikre helhet og styring av bo- og oppfølgingstiltak som tilbys.

En slik styrket samordning på system- og saksnivå krever et tydelig **overordnet regelverk** og **strategisk styring** som er politisk forankret.

● Uavhengig rapportør

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

- **Forbedringstiltak før og etter tjenesteløpet**

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

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

KOM anbefaler at oppholdsgrunnlagene for antatte ofre for menneskehandel gjennomgås samlet og opp mot regelverk for rettigheter til bistand, beskyttelse og helsehjelp. Det er behov for enklere prosedyrer og et mer helhetlig regelverk, i tråd med ordlyd og formål gitt i Europaråtskonvensjonen 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 2022 under de enkelte kapitlene.



Oppholdstillatelse

KOM har fått innspill fra Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE) om regelverk for oppholdstillatelse for antatte ofre for menneskehandel, tiltak og statistikk for 2022.



3.

3.1 Utlendingsforvaltningens rolle i saker om menneskehandel

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

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

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

Utlendingsdirektoratet (UDI) er den sentrale etaten i utlendingsforvaltningen. UDI behandler blant annet søknader om beskyttelse (asyl), oppholds- og arbeidstillatelser, og fatter vedtak om bortvisning og utvisning. UDI har ansvar for at alle asylsøkere får tilbud om et sted å bo i påvente av asylsaksbehandlingen. I tillegg behandler UDI søknader om assistert retur ved IOMs returprogram. Flere av disse ulike sakene kan gjelde antatte ofre for menneskehandel, se [UDIs nettsider om menneskehandel](#). UDIs retningslinjer som er omtalt under delen er tilgjengelige på [udiregelverk.no](https://www.udiregelverk.no).

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

- 22 vedtak om refleksjonsperiode eller begrenset oppholdstillatelse, som gjelder 18 personer
- 10 vedtak i asylsaker
- 3 vedtak om assistert retur gjennom sårbarhetsprogrammet til IOM. I alt reiste 4 mulige ofre for menneskehandel til hjemlandet med IOM etter å ha blitt innvilget reintegreringsstøtte. 3 av de 4 var innvilget reintegreringsstøtte i 2022. 1 var innvilget i 2020, men reiste først i 2022

Utlendingsnemnda (UNE) behandler klager på UDIs vedtak. I 2022 har UNE registrert 4 saker der menneskehandel er et tema:

- 2 vedtak om avslag på begrenset oppholdstillatelse
- 2 vedtak om avslag på beskyttelse (asyl)

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

Det må tas forbehold om at flere søkere kan være registrert med flere vedtak i samme eller tidligere år. UDI og UNE kan hente ut statistikk fra Datasystem for utlendings- og 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 del 4 gis informasjon fra UDI og IOM om bistand til trygg retur og reetablering i hjemlandet.

3.2 Refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel

Personer som identifiseres som mulige ofre for menneskehandel kan få innvilget refleksjonsperiode og/eller begrenset oppholdstillatelse:

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

For mer informasjon om vilkår for tillatelsene og prosedyrer, se utlendingsforskriften ([utf.](#)) § 8-3 første og annet ledd og UDIs retningslinje [UDI 2013-014 Oppholdstillatelse til ofre for menneskehandel](#).

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

I 2022 fattet **UDI 22 vedtak i medhold av utf. § 8-3 første og annet ledd.**¹ Vedtakene gjaldt totalt 18 personer. Til sammenlikning fattet UDI 20 vedtak etter disse hjemlene i 2021, og 28 vedtak i 2020.

10 av vedtakene gjaldt **refleksjonsperiode etter utf. § 8-3 første ledd.** 9 av sakene ble innvilget.

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

- Totalt ble 9 av sakene innvilget, 6 var førstegangsvedtak og 3 var fornyelser.
- 3 av sakene ble avslått, og 2 var fornyelser.
- Bakgrunnen for avslagene var at politiet ikke etterforsket saken eller ikke anså utlendingens tilstedeværelse i Norge som nødvendig for å gjennomføre etterforskningen eller straffesaken.

Antallet innvilgelser etter utf. § 8-3 annet ledd gir en indikasjon på omfang av menneskehandelsaker der politiet har startet etterforskning, da dette er et vilkår for å få slik oppholdstillatelse. Til sammenlikning fattet UDI 8 innvilgelser etter denne hjemmelen i 2021, 3 innvilgelser i 2020 og 14 innvilgelser i 2019.

I tillegg til de 22 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.

UNE behandler klager over avslag gitt av UDI. I 2022 fattet UNE vedtak i 2 klagesaker om begrenset oppholdstillatelse etter utf. § 8-3 annet ledd.² UNE opprettholdt UDIs avslag i begge sakene under henvisning til at straffesakene var henlagt av politiet.

¹ Beregningen av antall vedtak (siste vedtak i saken) er basert på registreringer i DUF (Datasystem for utlendings- og flyktningsaker). Søknader som ble fremmet i 2022, men som ikke var avgjort ved årsskiftet er ikke regnet med.

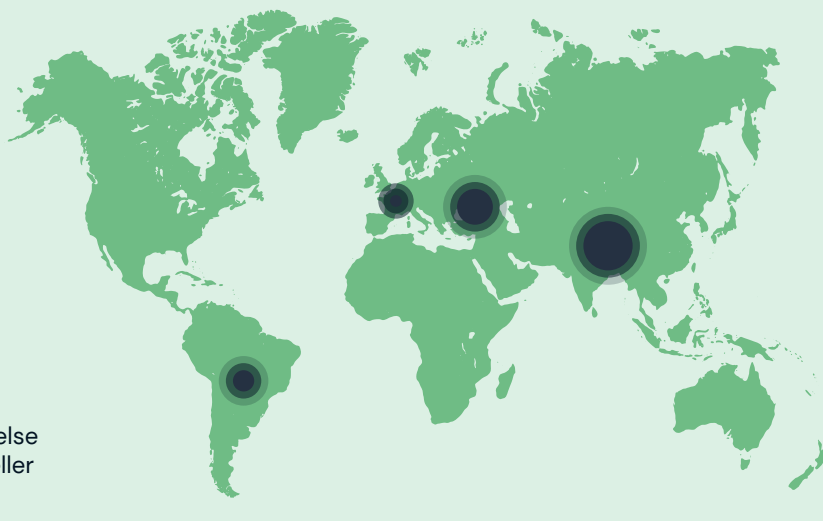
² Dette kan være vedtak som er fattet av UDI i foregående år og kan derfor være tidligere innrapportert til KOM, i forbindelse med UDIs årlige innspill til KOMs tilstandsrapport.

De 22 vedtakene fra UDI gjaldt 18 unike personer. Nærmere informasjon om **søkergruppen**: Blant de 22 som søkte om refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse i 2022, var 14 menn og 8 kvinner, og alle var voksne.



Land søkere kom fra

Asia: 10 søkere
Øst-Europa: 8 søkere
Sør-Amerika: 3 søkere
Vest-Europa: 1 søker



13 anførte utnyttelse
til tvangsarbeid eller
-tjenester



8 anførte utnyttelse til
prostitusjon eller andre
seksuelle formål



1 anførte utnyttelse både til
tvangsarbeid eller -tjenester
og prostitusjon eller andre
seksuelle formål

3.3 Asylvedtak der søkere er identifisert som mulige ofre

Retten til å søke beskyttelse (asyl) er nedfelt i internasjonale konvensjoner. Norge er forpliktet til ikke å returnere personer til hjemlandet dersom de står i reell fare for å bli utsatt for alvorlige overgrep.

Det vurderes først om søkeren fyller vilkårene for **beskyttelse**, se utlendingsloven (utl.) § 28. Dersom disse vilkårene ikke er oppfylt, vurderer UDI om søkeren fyller vilkårene for **oppholdstillatelse til vitner i sak om menneskehandel**, se utlendingsforskriften (utf.) § 8–4 og instruks GI-11/2020. En slik tillatelse er hjemlet i utl. § 38. Formålet med å innvilge oppholdstillatelse i slike saker er å gi økt trygghet til ofre for menneskehandel og samtidig legge til rette for straffeforfølgning av bakmenn. Ofre for menneskehandel som har avgitt vitneforklaring for retten eller for politiet, kan få tillatelse som kan gi grunnlag for permanent oppholdstillatelse dersom vilkårene er oppfylt. Denne tillatelsen vurderes kun etter en søknad om beskyttelse.

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

For informasjon om rettslige vurderingstemaer og UDIs prosedyrer i saker om menneskehandel, se UDIs retningslinje UDI 2014–031 Ofre for menneskehandel i søknader om beskyttelse. For informasjon om identifisering og oppfølging av antatte ofre for menneskehandel i mottak, se UDIs retningslinje UDI 2015–029 Identifisering og oppfølging av sårbare beboere i asylmottak. Retningslinjen definerer ansvaret og oppgavene til saksbehandlere i UDI, som følger opp og veileder asylmottak. Krav til drift av ulike typer mottak er samlet under siden Regelverk for drift av asylmottak. Her finner man kravspesifikasjoner, rutinebeskrivelser, veiledere og tiltakskort.

Nøkkeltall om søkergruppen:



8 søknader fra kvinner, 2 søknader fra menn



4 av kvinnene hadde et medfølgende barn



6 var antatt utnyttet til prostitusjon eller andre seksuelle formål



2 var antatt utnyttet til tvangsarbeid eller -tjenester



1 var antatt utsatt for flere former for utnyttelse



1 var antatt utnyttet til fjerning av indre organ



4 har anført utnyttelse i Norge

Land søkere kom fra

Afrika: 5 søkere
Sør-Amerika: 3 søkere
Øst-Europa: 1 søker
Asia: 1 søker

I 2022 har **UDI** fattet vedtak i 10 **asylsaker** der søkeren har blitt identifisert som et mulig offer for menneskehandel.¹ 7 av sakene ble innvilget:

- 4 søkere ble innvilget beskyttelse etter utl. § 28 første ledd bokstav a.
- 1 søker ble innvilget beskyttelse etter utl. § 28 første ledd bokstav b.
- 1 søker ble innvilget tillatelse etter vitnebestemmelsen i utf. § 8–4 annet 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 etter utl. § 32 første ledd bokstav d, som ble omgjort av UDI etter nye opplysninger i klageomgangen.

3 av sakene ble avslått:

- 1 søker fikk avslag etter utl. § 32 første ledd bokstav a, fordi personen allerede hadde fått innvilget beskyttelse i et annet europeisk land.
- 2 søkere fikk avslag etter Dublinregelverket, jf. utl. § 32 første ledd bokstav b.

Annen info om søkergruppen:

4 søkere har anført utnyttelse i Norge, 4 i hjemlandet og 4 i andre land; 2 av søkerne har altså anført utnyttelse i flere land. Det er stor variasjon i søkerens bakgrunn, deres historier og forholdene de har vært utsatt for.

2 søkere har tidligere hatt en tillatelse etter utf. § 8–3, refleksjonsperiode og/eller begrenset opphold. Disse har altså tidligere blitt registrert i UDIs statistikk i KOMs rapporter.

UDI fattet 10 vedtak i asylsaker der søkeren var identifisert som et mulig offer for menneskehandel i 2022. Antallet var 7 i 2021, 7 i 2020 og 24 i 2019. 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. UDI har i takt med økende antall asylsøkere i 2022 sett en svak økning av søkere som identifiseres som mulige ofre for menneskehandel, og hadde flere ubehandlede menneskehandelssaker ved årsskiftet.

Som følge av restriksjoner knyttet til **covid-19**, har UDI også i begynnelsen av 2022 gjennomført digitale intervjuer i noen saker der søkeren er et mulig offer for menneskehandel. Alle sakene som ble gjennomført med digitale intervjuer har blitt innvilget.

Totalt søkte 39 813 **ukrainere** om beskyttelse i Norge i 2022. Flertallet av søkerne har blitt innvilget kollektiv beskyttelse. Ordningen med kollektiv beskyttelse innebærer et unntak fra utgangspunktet om at asylsøknader skal vurderes individuelt og åpner for å gi beskyttelse etter en gruppevurdering. UDI og politiet har begrensede muligheter til å identifisere sårbare søkere i forbindelse med registrering og behandling av søknader om midlertidig kollektiv beskyttelse. Formålet med denne ordningen er at en stor gruppe mennesker kan få vedtak på kort tid. Det betyr at flertallet av søkerne ikke er i samtale med UDI eller politi. Søkerne får informasjon om at de kan ta kontakt med politiet, UDI, mottaksansatte eller helsepersonell dersom de er utsatt for vold, overgrep, utnyttning eller menneskehandel. Se UDIs retningslinje *UDI 2022-004 Midlertidig kollektiv beskyttelse til personer fordrevet fra Ukraina*. UDI har gjennomført asylintervju med søkere i tilfeller der det er mistanke om mulig menneskehandel, eller at søkeren kan være utsatt for annen kontroll. Dette har ikke resultert i vedtak der UDI har lagt til grunn at søkeren er et tidligere offer for menneskehandel. Når det gjelder enslige mindreårige, har det i to saker vært bekymring for mulig menneskehandel. Nærmere samtale avkreftet mistanken.

KOM har også fått rapportering om asylvedtak etter klagebehandling i **UNE**. I 2022 klagebehandlet UNE 2 saker som gjaldt søknader om beskyttelse (asyl) der klageren anførte å ha vært utsatt for menneskehandel. UNE opprettholdt UDIs avslag i begge sakene. Den ene saken gjaldt retur til et afrikansk land og ble avgjort i nemndmøte med personlig fremmøte.

Nemnda mente at klageren ikke hadde vært i en tvangssituasjon og derfor ikke var offer for menneskehandel. Den andre saken gjaldt et avslag etter utl § 32 første ledd bokstav a som gjelder søkere som har fått asyl eller annen form for beskyttelse i et annet land. Nye opplysninger om at klageren hadde vært utsatt for menneskehandel ble fremsatt i klageomgangen, og klagen ble derfor returnert til UDI for en ny vurdering i førsteinstans. UDI opprettholdt sitt avslag og klagesaken er på nytt til behandling i UNE.

¹ Tallene er i hovedsak basert på manuell registrering, og det er en viss usikkerhet ved dem. Søknader som ble fremmet i 2022 eller tidligere, men som ikke var avgjort ved årsskiftet, er ikke regnet med. Rammene for UDIs rapportering er følgende: Tallene omfatter saker der UDI legger til grunn at søkeren har vært, er, eller risikerer å bli offer for menneskehandel, men ikke saker der UDI ikke legger anførsel 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.

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 andre spesialiserte botilbud.

UDI har i 2022 registrert 10 asylsøkere eller tidligere asylsøkere som hadde botilbud i henhold til avtalen med ROSA:

9 var kvinner og 1 mann. I tillegg var det 2 medfølgende barn.



Land søkere kom fra

Afrika: 7 søkere

Asia: 3 søkere



6 var antatt utnyttet til prostitusjon eller andre seksuelle formål



3 var antatt utnyttet til tvangsarbeid eller -tjenester



1 var antatt 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 utarbeidet UDI i samarbeid med politiets kompetansegruppe på menneskehandel en ny rutine når det gjelder mistanke¹ om menneskehandel i saker om opphold og utvisning. Rutinen er en forbedring av langvarig praksis i samarbeidet mellom UDI og politiet i sakstyper hvor UDI ikke møter utlendingen personlig. Det er politiet som er UDIs saksforberedende organ i disse sakene. I henhold til rutinen, skal UDIs saksbehandlere ved slik mistanke oversende saken til det aktuelle politidistriktets kontaktpersoner på menneskehandel, samt leder og nestleder for politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel. UDI benytter 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 samtale, samt gi informasjon og sikre nødvendig oppfølging til antatte ofre for menneskehandel. Videre er formålet at politiet skal vurdere hvorvidt det er grunn til å iverksette etterforskning og opplyse utlendingssaken der dette er nødvendig for UDIs saksbehandling.

Under følger blant annet informasjon om saker der UDI har hatt/har mistanke om menneskehandel, og derfor har tatt sakene ut av ordinært saksløp og bedt om at politiet legger 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 2021 har UDI også i 2022 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 2022 har UDI hatt mistanke om menneskehandel i to familieinnvandringssaker. På bakgrunn av mistanken, oversendte UDI sakene til politiet for å legge til rette for identifisering og videre utredning. Den ene saken er ferdig utredet, hvor politiet konkluderte med at utlendingen ikke var å anse som et antatt offer for menneskehandel. Den andre saken er fremdeles til utredning hos politiet.

¹ Med mistanke mener UDI det foreligger indikasjoner på menneskehandel, men ikke tilstrekkelig til å identifisere utlendingen som antatt offer.

Saker om oppholdsrett gjennom EØS-regelverket

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 år¹, 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 tredjelandsborgere² får oppholdsrett i Norge. Forutsetningen for at tredjelandsborgeren skal ha rett til opphold er at også EU/EØS-borgeren har oppholdsrett, for eksempel ved å være i arbeid.³ UDI er også bekymret for at sårbare norske borgere kan bli utsatt for tvangsekteskap, og/eller utnyttet til arbeid i et annet EØS-land, for å sikre oppholdsrett gjennom EØS-regelverket for ektefellen ved retur til Norge.⁴

UDI har imidlertid ikke hatt mistanke om menneskehandel i enkelsaker om oppholdsrett gjennom EØS-regelverket i 2022.

Saker om utvisning

UDI er bekymret for at utlendinger som oppholder seg i Norge kan ha begått lovbrudd som har sammenheng med en menneskehandelssituasjon og derfor vurderes utvist. Dersom lovbruddet har sammenheng med en slik utnyttelsessituasjon, skal personen som utgangspunkt ikke utvises, se [UDI 2013–014](#) punkt. 5.2.

I 2022 har UDI identifisert én borger av EØS som antatt offer for menneskehandel i forbindelse med saksbehandlingen av utvisningssak. Opplysningene om at utlendingen kunne være et antatt offer for menneskehandel fremgikk blant annet av advokatens tilsvarende til varselet om utvisning. På bakgrunn av sakens opplysninger fattet UDI vedtak om ikke utvisning. Utlendingen har per i dag opphold i refleksjonssporet.

UDI har også hatt mistanke om menneskehandel i én sak om utvisning av tredjelandsborger. På tidspunkt for utvisningsvurderingen, fikk utlendingen bistand fra advokat og bodde på krisesenter sammen med sitt barn hun hadde søkt familieinnvandring med. På bakgrunn av mistanken, oversendte UDI saken til politiet for å legge til rette for identifisering og eventuell videre oppfølging i straffesporet. Sakens opplysninger gjorde at UDI fattet vedtak om ikke utvisning. Søknaden om familieinnvandring er under behandling.

UDI har videre hatt mistanke om menneskehandel i én sak om bortvisning av EØS-borger. På bakgrunn av mistanken, oversendte UDI saken til politiet for å legge til rette for identifisering og videre utredning. Politiet identifiserte utlendingen som antatt offer for menneskehandel og satte vedkommende i kontakt med bistandsadvokat. Sakens opplysninger gjorde at UDI fattet vedtak om ikke bortvisning. Utlendingen søkte og fikk deretter innvilget refleksjonsperiode.

¹ Se utl. § 41 a.

² Tredjelandsborgere er personer fra land utenfor EU/EØS.

³ Se utl. § 114 jf. § 110 annet ledd.

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

UDI har per i dag én åpen sak om utvisning av tredjelandsborger hvor det er mistanke om menneskehandel. Saken er under behandling.

Saker om arbeid

Etter to år der UDIs saksbehandling av sesongarbeid har vært preget av innreiserestriksjoner, er antall søknader om sesongsaker tilbake til normalt og UDI har innvilget totalt 2 860 oppholdstillatelser på sesongarbeid i 2022. På grunn av reiserestriksjoner inn til Vietnam, fikk ingen sesongarbeidere som søkte fra Vietnam innvilget oppholdstillatelse som sesongarbeider i 2021. I slutten av februar 2022 opphevet myndighetene reiserestriksjonene, som resulterte i at Vietnam igjen ble den største gruppen av sesongarbeidere i landbruket i Norge.

UDI har avdekket falske arbeidstilbud i rundt 40 søknader om sesongarbeid i landbruket sommeren 2022. De fleste ble oppdaget underveis i saksbehandlingen og dermed avslått. 11 personer hadde imidlertid fått innvilget oppholdstillatelse og reist inn til Norge, men det ble avdekket under nærmere undersøkelser at de ikke var i arbeid hos arbeidsgiver, og at arbeidstilbudet ikke var reelt. På bakgrunn av mistanke om et nettverk som stod bak de forfalskede arbeidstilbudene, og felles sårbarhetsfaktorer som alder, nasjonalitet og kjønn, mente UDI at det var grunn til å varsle politiet om mistanke om utnyttelse. UDI ba derfor politiet å legge til rette for identifisering og eventuell oppfølging i tråd med samarbeidsrutinene. Politiet har per februar 2023 ikke lyktes å komme i kontakt med disse personene.

Saker om karantene

UDI kan fatte vedtak om at det ikke skal gis oppholdstillatelse for arbeid hos arbeidsgivere som har stått bak utnyttelse tidligere.¹ Formålet med karantenebestemmelsene er å verne arbeidstakere mot arbeidsgivere som tidligere har begått grove eller gjentatte brudd på lønns- og arbeidsvilkår, samt å hindre sosial dumping og beskytte arbeidsmarkedet i Norge, se også [UDI 2010-194](#).

UDI fattet ingen karantevedtak etter utl. § 27 femte ledd i 2022, mens det i 2021 ble fattet to slike karatenevedtak.²

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

¹ Se utl. § 27 femte ledd.

² I 2021 gjaldt vedtakene foretak innen helsesektoren og landbruksnæringen.

³ Det ble innvilget 773 au pair tillatelser i 2022, hvorav 589 av sakene gjaldt filippinske borgere.

I 2022 fattet UDI vedtak om utestengelse i medhold av utl. § 27 b første ledd for 9 personer fordi vertsfamilien brøt vilkårene om oppholdstillatelse til au pair, mens UDI for 14 personer kom til at de ikke skulle utestenges. Til sammenlikning fattet UDI i 2021 vedtak om utestengelse mot 11 personer, 43 personer i 2020 og 9 personer i 2019. Antallet utestengelsessaker er så lavt at prioriteringer og forskyvninger fra ett år til et annet gir relativt store utslag i statistikken. I 2022 ble det ikke fattet vedtak om utestengelse fra au pair-ordningen etter utl. § 27 b annet ledd.¹

UDIs veiledningstjeneste

UDI identifiserer i noen tilfeller saker om mulig menneskehandel når personer kontakter UDIs veiledningstjeneste.² I 2022 hadde UDI én sak hvor både mistanke om menneskehandel og preg av hast gjorde at veileder kontaktet Krimvaken i aktuelt politidistrikt. Krimvaken identifiserte vedkommende som et antatt offer for menneskehandel. Utlendingen ble deretter bosatt på krisesenter og søkte og fikk innvilget refleksjonsperiode kort tid etter identifiseringen.

3.5 Forebyggingstiltak

Under følger oversikt over UDIs forebyggingstiltak mot menneskehandel i 2022 og i starten av 2023 både innad i direktoratet og utad mot brukere og samarbeidspartnere.

Brukerråd for bønder, andre arbeidsgivere i landbruket og interesseorganisasjoner

UDI arrangerte digitalt møte i januar 2023, et såkalt "brukerråd", hvor de inviterte bønder og andre arbeidsgivere i landbruket, samt de store og landsdekkende interesseorganisasjonene. I tillegg til innlegg fra UDI om regelverket for oppholdstillatelse som sesongarbeider, holdt Innlandet politidistrikt innlegg om regler og ansvar ved bruk av utenlandske arbeidstakere og om tverretattlig arbeidslivskontroll. Formålet med brukerrådet er blant annet å forebygge arbeidslivskriminalitet, herunder menneskehandel.

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

² UDIs veiledningstjeneste svarer på spørsmål om regelverk for opphold i Norge og saker til behandling hos UDI. Veiledningstjeneste er åpen hver hverdag fra 10.00–14.30 på sommeren, og 09.00–15.00 på vinteren.

Opplæring av ansatte og informasjon til beboere i akuttinnkvarteringer for flyktninger fra Ukraina

I forbindelse med store ankomster av flyktninger fra Ukraina våren 2022, opprettet UDI mange akuttinnkvarteringer. For å kunne etablere disse raskt, stilles det færre krav til blant annet kompetanse, bemanning, deltakelse på opplæring og informasjonsarbeid. På bakgrunn av akuttinnkvarteringenenes innretning og generelle og konkrete bekymringsmeldinger om risiko for utnyttning av ukrainske flyktninger, ble det iverksatt ulike risikoreduserende tiltak.

Informasjonsmateriell som ble utarbeidet av sektormyndigheter og/eller UDI ble formidlet til akuttinnkvarteringene og asylmottakene. UDI har informert akuttinnkvarteringene om muligheten for å delta på digitale kurs om menneskehandel fra sektormyndigheter og i regi av RVTSene. På oppdrag for UDI, laget RVTS Øst en kortfattet digital opplæring tilpasset ansatte i akuttinnkvarteringene, hvor ett av temaene var utnyttning og menneskehandel.

Bufetat fikk i oppdrag å koordinere innsatsen rettet mot barn og unge som følge av Ukraina-krigen og etablerte et nasjonalt veiledningsteam. Teamet jobbet fra 1. mai og ut året med veiledning av ansatte i akuttinnkvarteringer. Veiledningsteamet hadde personell fra alle regioner med inntil 200 prosent stillingshjemmel per region. De utarbeidet veiledningspakker med ulike temaer, hvor ett av veiledningstemaene var menneskehandel.

International Organization for Migration (IOM) fikk i oppdrag å besøke 42 akuttinnkvarteringer og ga ansatte en kort innføring på 1–2 timer om menneskehandel, regelverk, hjelpetiltak og indikatorer for utnyttelse. Formålet var å sette ansatte i stand til å veilede beboerne, koble aktuelle beboere til hjelpeapparat og å være observante i forhold til uønskede personers henvendelser til beboerne. IOM holdt i samme besøk også et 2 timers møte med beboere i akuttinnkvarteringene for å informere om utbredelse av menneskehandel, utnyttelse i arbeidslivet, ofres rettigheter og hjelpeapparat. Beboerne var opptatt av informasjon om norsk arbeidsliv, og et sentralt tema i møtene var derfor rettigheter i arbeidslivet og fordelene med å følge bosetningssporet i regi av norske myndigheter og den tryggheten dette sporet gir.

Akuttinnkvarteringer i Østlandsområdet ble prioritert, samt innkvarteringer med mange beboere og/eller innkvarteringer i bynære områder. IOM besøkte til sammen 43 akuttinnkvarteringer i løpet av 2022. Prosjektet er ikke forlenget i 2023, da akuttinnkvarteringer erstattes med ordinære mottak.

Opplæring av ansatte ved Nasjonalt ankomstsenter

I samarbeid med ROSA og Sør-Øst politidistrikt, har alle yrkesgrupper på Nasjonalt ankomstsenter høsten 2022 blitt tilbudt opplæring i identifisering og oppfølging av mulige ofre for menneskehandel. Opplæringen har blitt holdt to ganger, hvor ca. 100 medarbeidere fra åtte ulike yrkesgrupper deltok.



©KOM.pod@politiet.no

Opplæring om menneskehandel i UDI

I 2022 fikk UDI mange nyansatte saksbehandlere som skal arbeide med bort- og utvisningssaker, og det ble i den forbindelse blant annet avholdt opplæring om menneskehandel. Formålet med opplæringen om menneskehandel var UDIs ansvar på feltet, hvor det særlig ble vektlagt vårt identifiseringsansvar i samtlige sakstyper, herunder bort- og utvisningssaker, og hvordan slike saker skal følges opp.

Også nyansatte på UDIs Ukrainalinje¹ i veiledningstjenesten har fått opplæring i hvordan de skal identifisere og følge opp en mistanke om mulig utnyttning eller menneskehandel. I tillegg har flere øvrige ansatte i UDI gjennomgått opplæring.

Ny rutine for utredning av familieinnvandringsaker

UDI har i 2022 forbedret intern rutine for utredning av familieinnvandringsaker som skal bidra til identifisering av saker der det er indikasjoner på sårbarhet. I slike saker skal det foretas forvaltningsintervju ved lokalt politidistrikt.

¹ 1. mars 2022 opprettet UDI Ukrainalinjen som en beredskapslinje for ukrainske flyktninger i UDIs veiledningstjeneste.

Assistert retur

KOM har fått innspill fra Utlendingsdirektoratet (UDI) om regelverk for assistert retur for antatte ofre for menneskehandel, tiltak og statistikk for 2022. UDI har samarbeidet med International Organization for Migration (IOM) om rapporteringen til KOM.



4.0

4.1 Tilbud om assistert retur og reintegrering

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

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

I tråd med forpliktelsene i Europarådskonvensjonen, kan ofre for menneskehandel **søke UDI om assistert retur**. UDI tilbyr antatte ofre for menneskehandel assistert retur og reintegrering ved IOMs (International Organization for Migration) returprogram for sårbare migranter.¹ Tilbudet har som formål å hindre at ofre blir utnyttet på nytt og bidra til reintegrering i hjemlandet. Det gis tilskudd gjennom for eksempel utdanningssystemet og arbeidsmarkedet.² For mindreårige ofre legger tilbudet til rette for tilfredsstillende omsorg gjennom tilbakeføring til familien eller til annet passende omsorgstilbud.

¹ Informasjonsbrosjyrer om ordningen på 14 språk er tilgjengelig på IOMs nettside. 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.

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

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

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

UDI viser til at forskriftsfestingene ikke har endret innholdet i ordningen. Formålet med tilskudd til assistert retur er at alle som har plikt til å forlate landet kan få tilskudd til assistert retur dersom vilkårene er oppfylt. Hovedregelen er fremdeles at søkeren skal oppholde seg i Norge på vedtakstidspunktet. For søkere som er omfattet av forskriften §§ 6–8, herunder sårbare søkere (mulige ofre for menneskehandel mv.), kan det gis unntak fra de generelle vilkårene om hvem som omfattes av ordningen, slik at eksempelvis søkere fra visumfrie land og EØS-land likevel kan innvilges tilskuddsmidler.

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

4.2 Omfang av assisterte returer

UDI rapporterer på antall antatte ofre for menneskehandel som har fått innvilget reintegreringsstøtte og reist til hjemlandet/annet land med støtte fra IOM som sårbare personer. Enkelte søknader registreres som sårbare og UDI registrerer på vedtakstidspunktet om søker faller inn under kategorien mulige ofre for menneskehandel.¹ Søknader om assistert retur leveres direkte til UDI gjennom UDIs søknadsportal på [UDI.no](#).

UDI og IOM har samarbeidet om rapporteringen til KOM for 2022. I alt 4 voksne personer som ble innvilget reintegreringsstøtte som mulige ofre for menneskehandel reiste til hjemlandet i 2022.

¹ UDI har dermed ikke tall som viser hvor mange mulige ofre for menneskehandel som søkte om assistert retur, men som trakk søknaden sin før vedtak ble fattet. UDI har heller ikke tall som viser hvor mange som fikk avslag på søknad om assistert retur fordi UDI vurderte at forholdet de har vært utsatt for ikke er å anse som menneskehandel.

Under følger mer informasjon om gruppen som reiste:

- 3 av de 4 var innvilget reintegreringsstøtte i 2022 og 1 var innvilget i 2020, men reiste først i 2022.
- 3 reiste med IOM og 1 person reiste på egenhånd.
- Det var 2 kvinner og 2 menn som reiste, og ingen hadde medfølgende barn.
- 2 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse og 2 var antatt utnyttet til tvangsarbeid eller -tjenester.
- 2 personer reiste til asiatiske land, 1 til et europeisk land og 1 til et afrikansk land.
- Alle 4 var borgere av det landet de returnerte til.

Antallet som reiste med støtte fra IOM som antatte ofre for menneskehandel er redusert i forhold til 2021, da 12 personer reiste. I 2022 har søknadene om reintegreringsstøtte kommet fra enkeltpersoner, og det har ikke vært større grupper som samlet har søkt om assistert retur. I 2022 hadde 3 av søkerne tidligere hatt sak til behandling hos UDI og 1 var identifisert som mulig offer for menneskehandel før personen søkte om assistert retur. I 2022 fikk like mange kvinner som menn 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 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 2022.



Barnevernstiltak

KOM har fått innspill fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) om barnevernstiltak for antatte ofre for menneskehandel, andre tiltak på området og statistikk for 2022. Bufdir har samarbeidet med Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) Region øst, Oslo kommune (Barne- og familieetaten og St. Hanshaugen barnevern) og Barneverns- og helsenemnda om rapporteringen til KOM.



5.

5.1 Barnevernstjenestens ansvar

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

Begrunnet mistanke om menneskehandel utløser **meldeplikt** til barnevernstjenesten. Etter barnevernsloven § 13-2 bokstav e, har offentlige myndigheter en lovfestet plikt til å melde fra til barnevernstjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli utnyttet til menneskehandel.

Barnevernstjenesten skal snarest vurdere bekymringsmeldingen og åpne undersøkelsessak dersom det er rimelig grunn til å tro at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for å iverksette tiltak etter barnevernsloven, se barnevernsloven § 2-2.

Barn som er utsatt for menneskehandel motsetter seg ofte hjelp fra barnevernstjenesten eller andre myndigheter. Barnevernstjenesten kan iverksette **ulike tiltak med hjemmel i barnevernsloven** for å beskytte mindreårige ofre for menneskehandel.

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

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

Ved fare for utnyttelse av et barn til menneskehandel, kan barnet uten samtykke plasseres midlertidig i institusjon, se barnevernsloven §§ 4-5 og 6-6.¹ Formålet er å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse og omsorg.² Ved plassering av mindreårige ofre for menneskehandel etter barnevernsloven §§ 4-5 eller 6-6, skal barnevernstjenesten alltid vurdere om et mindre inngripende tiltak etter barnevernsloven kan iverksettes for å ivareta barnet.

Det er to **barnevernsinstitusjoner** som skal ivareta plasseringer etter barnevernsloven §§ 4-5 og 6-6. Institusjonene driftes av hhv. den statlige Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og Barne- og familieetaten (BFE) i Oslo kommune.

¹ § 4-29 i gammel barnevernlov.

² Barnevernstjenestens leder, lederens stedfortreder eller påtalemyndigheten kan fatte akuttvedtak om plassering i institusjon for inntil 2 uker, dersom det er sannsynlig at barnet utnyttes til menneskehandel, eller det er nærliggende og alvorlig fare for at barnet kan bli utnyttet til menneskehandel. Det er ikke krav om vurdering fra politiet for at barnevernstjenestens leder skal kunne fatte midlertidig akuttvedtak. Barnevern- og helsenemnda kan fatte vedtak om plassering i institusjon for opptil 6 uker om gangen, og maksimalt 6 måneder til sammen. Vedtak fra Barnevern- og helsenemnda forutsetter at politiet har foretatt en vurdering av faren for utnyttelse til menneskehandel og barnets beskyttelsesbehov.

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

Bufdir har utviklet en veileder for barnevernet om mindreårige ofre for menneskehandel.

Det er igangsatt et arbeid med å revidere Bufdirs 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 barnevernsloven, og hvordan barnevernstjenesten skal samhandle med andre offentlige myndigheter som politiet og utlendingsmyndighetene.

5.2 Plasseringer etter barnevernsloven

Bufdir har i samarbeid med Bufetat og Oslo kommune¹ rapportert til KOM om antatte mindreårige ofre for menneskehandel som har vært plassert i institusjon, omsorgssenter eller andre botiltak i barnevernet i 2022.²

I 2022 var 1 mindreårig plassert på institusjon med hjemmel i barnevernloven § 4–29 (midlertidig plassering i institusjon uten samtykke ved fare for utnyttelse til menneskehandel).

I tillegg var 1 mindreårig plassert på institusjon med hjemmel i barnevernloven § 4–6 første ledd (midlertidige vedtak i akutsituasjoner), og hvor det var antatt at barnet var utnyttet i menneskehandel. Saken startet som en plassering etter § 4–29 i 2021, og ble derfor rapportert inn til fjorårets KOM rapport.

Det var ikke registrert mistanke om antatte mindreårige ofre for menneskehandel i Bufetats omsorgssentre i 2022.

Barnevernstjenesten må fremme saker etter barnevernsloven § 6–6 for en av de 12 barneverns- og helsenemndene³ for avgjørelse. Barneverns- og helsenemndene 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

¹ I Oslo kommune ivaretas statlige oppgaver og myndighet for barnevern av kommunen, ved Barne- og familieetaten.

² Rapporteringen for 2022 gjelder plassering etter gammel barnevernlov. Ny barnevernslov trådte i kraft 1. januar 2023.

³ Den nye barnevernsloven trådte i kraft 1. januar 2023. Med ny barnevernslov skiftet Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker navn til Barneverns- og helsenemnda. Barneverns- og helsenemndene er domstolliknende og uavhengige statlige organ som avgjør bestemte saker etter barnevernsloven.

seks uker om gangen, og samlet plasseringstid kan ikke overstige seks måneder. Akuttvedtak om midlertidig plassering i institusjon fattet av barnevernstjenestens leder, lederens stedfortreder eller påtalemyndigheten med hjemmel i barnevernsloven § 4-5, må sendes til godkjenning av barneverns- og helsenemnda, jf. barnevernsloven § 14-22.

5.3 Saker behandlet av Barnevern- og helsenemnda

Tall fra Sentralenheten for Barneverns- og helsenemndene gir følgende oversikt over antall saker etter barnevernsloven § 4-29 i perioden etter at bestemmelsen trådte i kraft i august 2012.¹ Som nevnt over, trådte ny barnevernslov i kraft 1. januar 2023. Etter den nye loven er det nå bestemmelsene i § 4-5 og § 6-6 som erstatter § 4-29.

Tabell 1: Antall saker etter barnevernsloven § 4-29

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

I 2022 mottok barneverns- og helsenemndene 1 sak til behandling etter barnevernsloven § 4-29.

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

5.4 Nasjonal veiledningsfunksjon i saker om mindreårige ofre for menneskehandel

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

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 bidra til bedre samarbeid mellom ulike

¹ Grunnet endring av barneverns- og helsenemndenes saksbehandlingssystem våren 2016, er tallet fra 2016 kun et estimat.

instanser og ha en veiledende funksjon for barnevernstjenestene og andre relevante instanser. Institutt for samfunnsforskning (ISF) fikk i 2019 i oppdrag å **følgevaluere** veiledningsfunksjonen, og en sluttrapport fra evalueringen ble publisert i februar 2023. ISF fremhever blant annet at det er behov for å avklare veiledningsfunksjonens plass i organiseringen av innsatsen på menneskehandelsfeltet, at lavterskelseminarer for barnevernstjenesten bør videreføres, og at det også bør satses på tverrfaglige temaseminarer.

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

5.5 Behov for kompetanseheving

Buudir påpeker at det er grunn til å anta at det 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 forskjellige utnyttelsesformene og eventuelle signaler på at barn kan være i en utnyttelsessituasjon. Saken kan starte med andre grunner til bekymring for den mindreårige enn utnytting i menneskehandel. Men når barnevernet foretar en nærmere undersøkelse av situasjonen til barnet, kan saken likevel ha elementer av utnytting som krever umiddelbar oppfølging og behov for beskyttelse av barnet.

Det er et mål for Buudir å bidra med informasjon og kunnskap om menneskehandel. Gjennom regjeringens handlingsplan mot menneskehandel fra 2016, har Buudir fått i oppdrag å øke barnevernets kompetanse om menneskehandel (tiltak 15). Gjennom 2022 har veiledningsfunksjonen jobbet med ulike kompetansehevende tiltak, og har blant annet gjennomført 10 regionale seminarer med kompetanseheving av ansatte i barnevernstjenesten. Veiledningsfunksjonen har i tillegg bidratt inn i kompetanseheving av en rekke ulike aktører på området barn og menneskehandel, spesielt knyttet opp mot situasjonen i Ukraina og faren for at mindreårige flyktninger kan utnyttes i menneskehandel.



©KOM.pod@politiet.no

5.6 Behov for et strukturert samarbeid

Saker om menneskehandel med mindreårige er **komplekse saker** hvor det er mange ulike aktører som skal bidra inn, og hvor det kreves stor grad av samarbeid og koordinering mellom de ulike aktørene for å 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 barneverns- og helsenemndene 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 utlendingssak påvirker hverandre, er svært viktig.

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

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

Helsehjelp

KOM har fått innspill fra Helsedirektoratet og De regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) om helserettede tiltak for 2022, forebyggingstiltak, utfordringer og anbefalinger (punkt 6.2–6.3).



6.1 Tilgang på helsehjelp

Norge har etter Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel artikkel 12 forpliktet seg til å treffe tiltak for å bistå ofre med deres fysiske, psykiske og sosiale restitusjon.

Oppholdsgrunnlaget er i dag styrende for hvilke helserettigheter offeret har. Ofre vil imidlertid ha behov for bistand fra helse- og omsorgstjenestene også før oppholdsstatus er formalisert gjennom et vedtak fra UDI.

KOM har i tidligere tilstandsrapporter påpekt flere utfordringer knyttet til antatte ofres rett til helsehjelp, se særlig punkt 2.4.3. i KOM tilstandsrapport 2019 [her](#). En årsak er at regelverket om refleksjonsperiode mv. ikke er spesifisert i regelverk om helserettigheter. Tiltakene som bistår antatte ofre har over flere år også etterlyst en mer helhetlig plan for helsehjelp til identifiserte ofre for menneskehandel. Flere av ofrene som følges opp har store behov for både psykisk og fysisk helsehjelp. Personene gir ofte uttrykk for depressive og suicidale tanker og kan rusrelaterte utfordringer knyttet til traumer. Kulturelle eller psykiske barrierer som gjør det vanskelig å formidle egne plager, bidrar også til at helsehjelp kan være tidkrevende og vanskelig å få på plass. Ofres tilgang til helsehjelp og kompetansebehov i helsetjenestene har blitt tematisert også i forskning på feltet.¹

Den forrige regjeringen besluttet i 2021 å sette i gang et utredningsarbeid med sikte på å utvide retten til helsehjelp for ofre utsatt for menneskehandel. Informasjon om tiltaket ble gitt av helse- og omsorgsministeren i svar på Interpellasjon nr. 33 (2020–2021) i Stortinget, se [her](#). Utredningen skulle også omfatte spørsmålet om betaling for helsehjelpen. Det skulle videre utredes om det er hensiktsmessig å etablere en nasjonal funksjon som kan gi ofre utsatt for menneskehandel råd og helsehjelp, samt gi helse- og omsorgstjenestene praktiske råd og veiledning om helsemessig oppfølging. Helse- og omsorgsdepartementet hadde ansvar for utredningsarbeidet, i dialog med øvrige departementer. Det foreligger ved publisering av KOM rapporten ikke nærmere opplysninger om status i arbeidet.

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

6.2 Aktiviteter i regi av Helsedirektoratet

I 2022 ble fire møter i nyoppnevnt Nasjonalt nettverk for arbeid mot menneskehandel i helse- og omsorgstjenestene (heretter kalt Nettverket) gjennomført. I tillegg til gjensidig informasjonsutveksling i Nettverket har aktivitetene i 2022 handlet hovedsakelig om:

- Utvikling av prosedyre for oppdagelse og oppfølging av vold og utnyttelse på sykehus (Oslo universitetssykehus).
- Revisjon av kapittel 6 om "ofre for menneskehandel" i Nasjonal veileder Helsetjenester til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente, se [her](#).
- Utvikling av webinar for helsepersonell om avvergingsplikt og taushetsplikt i møte med vold og utnyttelse. Webinaret ble gjennomført i februar 2023, se [her](#) for opptak.

Sammen med andre aktører (Bufdir, POD, KOM, UDI, Udir), organiserte Helsedirektoratet i mai 2022 webinaret "Risiko for utnytting og menneskehandel", se også punktet over. Webinaret var spesielt rettet mot kommunalt ansatte og organisert på grunn av økt antall asylsøkere som følge av Russlands angrep på Ukraina.

Utfordringer med helsebehov og tilgang til helsetjenester for antatte ofre for menneskehandel har Helsedirektoratet formidlet tidligere, se KOM tilstandsrapport 2021 [her](#). Slike utfordringer, og spesielt med tilgang til psykisk helsehjelp, ble i 2022 også beskrevet i GRETA's tredje rapport om Norge, se [her](#).

I rapporten fra Nettverkets forrige periode foreslo Nettverket blant annet at antatte ofre for menneskehandel som har søkt om, er innvilget, eller har påklaget avslag på, søknad om begrenset oppholdstillatelse (refleksjonsperiode mv.) bør gis fulle helserettigheter. Direktoratet oversendte dette forslaget til Helse- og omsorgsdepartementet, og mottok svar den 29. mars 2022 med en bekreftelse fra departementet på at spørsmålet ville bli utredet. I tillegg varslet departementet, også etter forslag fra Nettverket, at utredningen vil vurdere om det er hensiktsmessig å etablere en nasjonal funksjon som kan gi ofre, utsatt for menneskehandel, råd og helsehjelp, samt gi helse- og omsorgstjenestene praktiske råd og veiledning om helsemessig oppfølging.

6.3 Aktiviteter i regi av RVTs

De regionale ressursssentrene 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. Videre er de fem regionale RVTsene etablert i et felles nettverk for gjensidig erfaringsutveksling, utvikling og kompetansebygging innen temaet menneskehandel. RVTsene samarbeider om kontakten med KOM og i redaksjonskomiteen til menneskertilsalgs.no, se nedenfor. De er også med i ulike regionale og lokale nettverk.

- **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 RVTsene deltar i redaksjonsgruppen. Nettressursen bytter navn fra menneskertilsalgs.no til utnyttelse.no i løpet av 2023.
- **Andre aktiviteter**
RVTsene har med ulikt volum og etterspørsel arrangert fagdager og workshop rettet mot tjenesteapparatet i kommunene, både med bruk av digitale verktøy og fysiske møter. KOM har mottatt nærmere informasjon om aktiviteter i regi av RVTs Øst og RVTs Nord.

RVTs Øst har arrangert flere kompetansehevingstiltak for å forebygge og avdekke utnyttelse blant ukrainske flyktninger.

- Nettseminar 20. april om utnyttelse av sårbare mennesker, med spesielt fokus på ukrainske flyktninger, se opptak [her](#). I tillegg til RVTs Øst, bidro Landinfo, ROSA, KOM, Bufdirs nasjonale veiledningsfunksjon, UDI og Pro Sentret. Det var en bred deltakelse, med over 700 deltakere fra hele landet som var pålogget på nettseminaret, og der mange fulgte webinarer sammen med kollegaer.
- RVTs Øst bidro på Helsedirektoratets webinar om flyktninger fra Ukraina, risiko for utnyttelse og menneskehandel 12. mai.
- Sammen med de andre RVTs-ene og andre relevante aktører, kom de med innspill og anbefalinger til myndighetene om tiltak for å forebygge utnyttelse i den aktuelle flyktningssituasjonen, gjennom en rapportering til KOM, og der innspillene og anbefalingene ble sendt i brev til Justisdepartementet 1. april 2022).
- Forebygging og avdekking av menneskehandel og andre former for utnyttelse var et av temaene som ble trukket frem på psykososialberedskap.no og i den digitale opplæringen RVTs Øst lanserte våren 2022 på oppdrag fra UDI, rettet mot akuttovernattinger, mottak og kommuner.

RVTS Øst har arrangert flere kurs og workshops om utnyttelse og menneskehandel:

- Et digitalt grunnkurs og en fagdag i Sarpsborg, sistnevnte i samarbeid med Viken fylkeskommune.
- En workshop for gatenære lavterskeltiltak i samarbeid med Korus Oslo (kompetansesenter innen rusfeltet), med fokus på utnyttelse av arbeidsmigranter, personer uten lovlig opphold og/eller med begrensede rettigheter i Norge, og utnyttelse i rusmiljøene. Kunnskapen deltakerne bidro med under gruppearbeidene på workshopen vil bli videreført og videreutviklet i 2023.
- I samarbeid med SaLTo-sekretariatet i Oslo kommune, arrangerte de workshop om ungdom utnyttet til kriminalitet, basert på blant annet kunnskapen utviklet i forbindelse med nasjonalt nettseminar om samme tema i 2021, se seminaret "Ung, kriminell og utnyttet" [her](#). Kunnskapen deltakerne bidro med under gruppearbeidene på workshopen vil bli videreført og videreutviklet i 2023.

RVTS Øst og Korus Oslo publiserte i 2022 håndboken "Sosialt arbeid med sårbare migranter – Kunnskap, regelverk og praktiske råd", se [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 Øst arrangerte i 2022 tre veiledningssamlinger for fagpersoner som jobber med oppfølging av utsatte for menneskehandel og andre former for utnyttelse, med fokus på selvivaretagelse. RVTS Øst deltar for øvrig i et lokalt nettverk for Oslo driftet av Human Trafficking Support Oslo (NAV Grünerløkka).

Gjennom året har RVTS Øst gjennomført en rekke enkeltstående undervisningsoppdrag om menneskehandel og utnyttelse, blant annet for nettverk for ungdomshelse ved Oslo OUS, fagforum for utekontakter i Oslo og på seminaret "Human trafficking and women and men, girls and boys crossing borders i Vilnius" 21.-22. september i regi av NBNP (Nordic-Baltic Network of Policewomen) og Nordisk råd. De har også bidratt med undervisning om menneskehandel i digital grunnopplæring for verger og representanter for Statsforvalteren i Oslo og Viken. Temaet utnyttelse og menneskehandel blir også inkludert i undervisningsopplegg for kommunale tjenester om vold i nære relasjoner og opplæringsprogram for Endringsagenter mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.

Som ledd i RVTSenes samfunnsinnsats i arbeidet med forebygging av ulike former for vold og overgrep, viser **RVTS Nord** til at de i 2022 fortsatt har hatt fokus på samarbeid med etablerte regionale og lokale nettverk for å nå ut til små og store kommuner. I nettverkene har de samarbeidet om kompetansebygging innad i nettverkene og til kommunene med tverrfaglig innsats og felles arrangementer.

Satsingen innen utnyttelse i menneskehandel er koblet opp mot flere voldsuttrykk, som vold i nære relasjoner, seksuelle overgrep, tvangsekteskap, æresrelatert vold, negativ sosial kontroll, radikaliserings og voldelig ekstremisme og barn og unges psykiske helse. Handlingsplanene knyttet til temaene har til felles at vi må jobbe tverrfaglig og tverretatlig, og nettverkene er viktige arenaer for å nå målsettingen.

Nettverkene representerer en bredde av aktører. Nord-Norge nettverket er et strategisk overordnet nettverk¹, Tverroperativt kompetanseteam i Salten (ToKt) et regionalt nettverk og Tromsø Kompetansenettverk et lokalt nettverk, se punkt 9.3 for nærmere informasjon om de to sistnevnte nettverkene.

RVTS Nord har hatt undervisning i nettverkene og ved UiT, Norges Arktiske Universitet i utdanning om vold i nære relasjoner, samt undervisning på Politihøyskolen i Bodø. RVTS Nord har menneskehandel som tema også i øvrig undervisning om flyktninghelse og tvungen migrasjon, vold og overgrep, traumeforståelse og selvmordsforebygging.

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. Når det ikke blir opprettet straffesak om menneskehandel, får dette konsekvenser for de utsattes tilgang til hjelpeapparatet. Generelt er det også en del utfordringer knyttet til å sikre helsetjenester, spesielt psykisk helsehjelp, til utsatte.

Det er også en utfordring å nå ut til de kommunale tjenestene og spesialisthelsetjenesten med kompetanseheving innen dette fagfeltet – det er mange som forbinder menneskehandel som noe som først og fremst er relevant for de som jobber i tjenester rettet mot flyktninger og migranter i sårbare livssituasjoner, særlig kvinner utnyttet til prostitusjon eller menn utnyttet i arbeidslivet. Når RVTSene vinkler undervisningen mot en bred målgruppe – fagpersoner som jobber med mennesker i sårbare livssituasjoner og i risiko for utnyttelse – opplever sentrene at flere forstår at temaet er relevant også for de "ordinære" tjenestene. RVTSene får tilbakemelding på at undervisningen oppleves som nyttig og praksisnær, og at den tilfører nye perspektiver på arbeidet med kjente problemstillinger og/ brukergrupper (for eksempel utnyttelse/menneskehandel i forbindelse med vold i nære relasjoner og ungdomskriminalitet).

RVTSene ser behov for å løfte utnyttelse opp som et tema som henger tett sammen med andre former for vold og overgrep. Det er et generelt behov for mer kunnskap om vold, overgrep og utnyttelse ute i tjenestene, og disse temaene kan med fordel ses i sammenheng når det gjelder kompetanseheving, handlingsplaner og ulike veiledere og retningslinjer. Det er fortsatt behov for å løfte opp kunnskap om utsatte grupper og utnyttelsesformer det hittil har vært lite fokus på i Norge, der det er avdekket få saker og/eller det er grunn til

¹ Nord-Norge nettverket består av deltakere fra Statsforvalteren i Nordland, Troms og Finnmark, fylkeskommunene i Nordland, Troms og Finnmark, IMDi, UDI, Nordland, Troms og Finnmark politidistrikt, Nasjonalt samisk kompetansesenter, NAV, Arbeidstilsynet, Bufetat og RVTS Nord.

å anta at det er mørketall. Eksempler på dette er utnyttelse til arbeid og omsorgsoppgaver i private hjem, organhandel, utnyttelse til kriminalitet, mindreårige og voksne (inkludert norske statsborgere) som er særlig sårbare for utnyttelse grunnet nedsatte kognitive evner, rusavhengighet, psykiske lidelser, autismespekterdiagnoser, har en familiebakgrunn der æreskulturen står sterkt og/eller er LHBTIQ-personer.

RVTSene har tidligere ikke hatt erfaring med at barn adoptert til Norge fra andre land, har vært utsatt for menneskehandel. Den siste tiden har dette fått mer oppmerksomhet og er et område som RVTSene melder at de etter hvert bør ha mer fokus på, herunder hvilken ringvirkning dette vil kunne få for de som har vært utsatt.

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



Bolig og oppfølging for voksne som er antatte ofre

KOM har fått innspill fra NAV Grünerløkka sosialtjeneste, Krisesentersekretariatet v/ROSA, Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen, Pro Sentret, Beauty og Helse 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 2022, utfordringer og anbefalinger (punkt 7.3–7.5).



7.1 Finansiering av tiltak

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

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

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

JD forvalter en **tilskuddsordning** på menneskehandels- og prostitusjonsfeltet, i 2022 på i underkant av 37,5 millioner kroner. Hoveddelen av midlene går til bo- eller oppfølgingstilbud for antatte ofre for menneskehandel. Midler bevilges også til oppsøkende virksomhet, informasjonstiltak, arbeidstrening- og undervisningstiltak, og rådgivnings- og aktivitetstilbud.

De største mottakerne av tilskudd er Nadheim ved Kirkens Bymisjon (botilbudet Lauras hus), Frelsesarmeen (botilbudet Safe House Filemon), Maritastiftelsen (botilbud i Marita Women) og Kriesentersekretariatet (ROSA). ROSA får i tillegg tilskudd over statsbudsjettet (i overkant av 5 millioner i 2022) for å koordinere bistand og trygge botilbud til antatte ofre gjennom kriesentrene, 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, Beauty og Helse 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. Se [her](#) for nærmere informasjon om tilskudd fra JD i 2022.

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.¹ De andre bo- og oppfølgingstiltakene er i utgangspunktet avgrenset til personer som har søkt om eller fått innvilget begrenset oppholdstillatelse i **refleksjonssporet**, slik at personene må flytte ut av botiltaket dersom de blir registrert som asylsøkere.

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

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

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

¹ UDI har i 2022 registrert 10 asylsøkere eller tidligere asylsøkere som hadde botilbud på krisesenter i regi av ROSA se punkt 3.4.

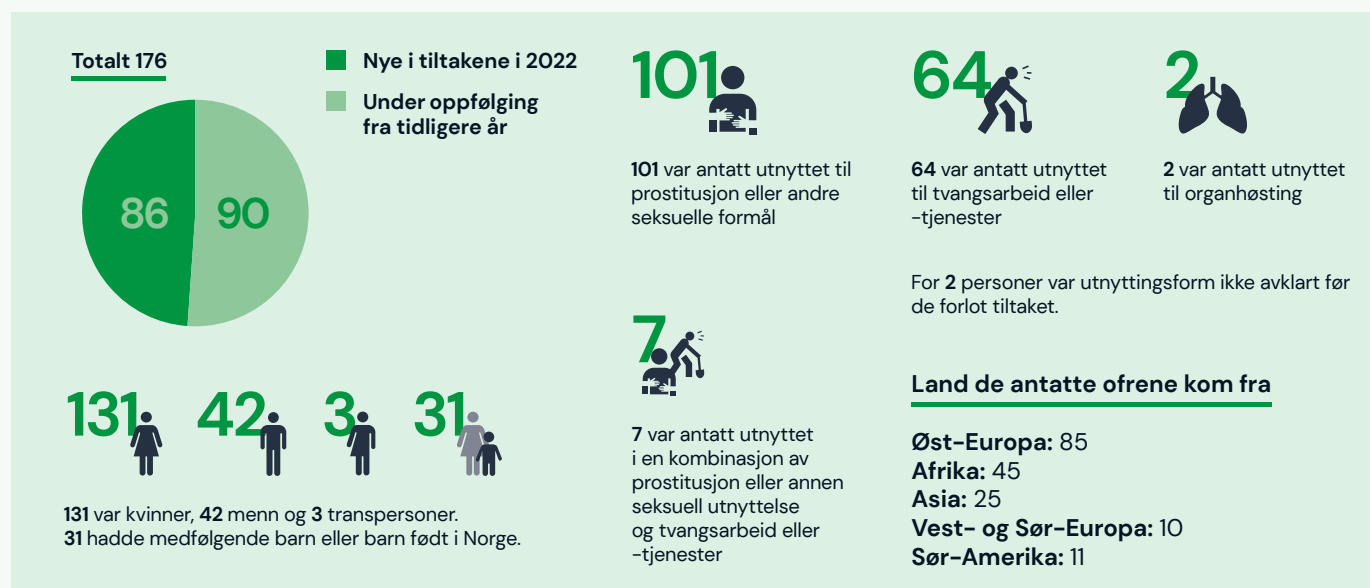
7.3 Personer i bo- og oppfølgingstiltakene i 2022

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

Tiltakene gir informasjon til KOM både om **antall antatte ofre** de har gitt bistand til i 2022, og på ulike **utfordringer** de møter i sitt arbeid med antatte ofre for menneskehandel eller personer i prostitusjon, arbeid eller tjenester som kan være i gråsonesituasjoner opp mot menneskehandel. Vi mener rapporteringene samlet sett gir et godt innblikk i utviklingstrekk og forbedringsbehov i bistanden til disse sårbare gruppene.

KOM har ikke grunnlag for å kunne beregne antall enkeltpersoner som har vært under oppfølging av de tiltakene som rapporterer til KOM. Flere av de antatte ofrene kan ha mottatt flere tilbud om bo- og oppfølging, og tallene gjenspeiler således ikke antall enkeltpersoner. Rapporten gir altså ikke en omfangsberegning av det totale antall antatte ofre som har mottatt bistand, men reflekterer antall personer som **tiltakene til sammen har rapportert inn** å ha gitt bistand til i løpet av 2022. 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 **176** voksne antatte ofre for menneskehandel har mottatt bistand fra bo- og/eller oppfølgingstiltak i 2022, en liten nedgang fra 197 i 2021 og 254 i 2020.



Fordelingen viser noen mindre endringer fra 2021, hovedsakelig gjelder det en liten økning av nye antatte ofre identifisert i rapporteringsåret, en liten økning blant antatte ofre fra europeiske land, særlig fra Øst-Europa, og en liten nedgang fra afrikanske land.

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

- 102 av de 176 voksne antatte ofre har mottatt oppfølgingstilbud fra aktører som også har botiltak: NAV Grünerløkka, ROSA, Lauras hus, Marita Womens bokollektiv og Safe House Filemon (en nedgang fra 114 personer i 2021). Av de 102, er det rapportert til KOM at 57 var nye i tiltakene i 2022 (en økning fra 49 i 2021), mens 45 var under oppfølging fra tidligere år.
- 74 voksne antatte ofre for menneskehandel har mottatt andre oppfølgingstilbud, fra tiltak driftet av frivillige organisasjoner eller kommuner som får tilskudd for oppsøkende arbeid, veiledning, aktivitetstilbud mv. ved tilskuddsordningen på menneskehandels- og prostitusjonsfeltet (en nedgang fra 83 personer i 2021). Av de 74, er det rapportert til KOM at 29 var nye i tiltakene i 2022 (en nedgang fra 37 i 2021), mens 45 var under oppfølging fra tidligere år.

7.4 Erfaringer fra tiltakene som også drifter botiltak for antatte ofre

Nedenfor ser vi nærmere på tiltakene i regi av NAV Grünerløkka, ROSA og de tre tiltakene i Oslo som får tilskudd til å drifte egne botiltak. Rapporteringen gir innblikk i erfaringer fra sentrale aktører som har fulgt opp flest av de antatte ofrene i 2022.

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 opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17, da dette er en tjeneste en har rett på uavhengig av oppholdsstatus. HTSO anser dette som viktig å søke om for å sikre at koordineringen av saken blir forankret hos det offentlige.

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

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

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

I tillegg tilbys annen oppfølging, som følge til lege og offentlige kontorer, samtaler og bistand til å komme i aktivitet eller arbeid. HTSO melder at antatte ofre har behov for mye støtte underveis. Perioden HTSO har ytt bistand til de antatte ofrene varierer fra en uke opp til tre år. Personene som mottok oppfølging og økonomiske ytelser fra HTSO i 2022 hadde ulike botiltak i perioden: Safe House Filemon, Marita Womens bokollektiv, Luras hus, krisesenter i regi av ROSA samt at HTSO har egne midlertidige boliger i kommunal regi som står disponible ved behov.

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

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

¹ Se Handlingsplan mot menneskehandel i Oslo kommune, [Byrådssak 155/18](#). Arbeidet med barn utsatt for menneskehandel ble ved handlingsplanen også samlet i én enhet i Oslo kommune ved barnevernet i bydel St. Hanshaugen.

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

Etter at covid-19 restriksjonene opphørte, har HTSO gjennomført fysiske brukersamtaler og hjemmebesøk som før pandemien. Tilgang til aktivitetstilbud i regi av frivillige tiltak, treningssentre, norskopplæring mv. er tilbake i vanlig drift.

I 2022 har HTSO **bistått til sammen 21 voksne antatte ofre**, en liten oppgang fra 2021 (20 personer). I tillegg ble 1 barn født i Norge i 2022. Av de 21 voksne antatte ofrene, har HTSO rapportert at 11 var nye i tiltaket i 2022, mens 10 var under oppfølging fra tidligere år. 10 var menn, 9 kvinner og 2 transpersoner. 11 var antatt utnyttet til tvangsarbeid eller -tjenester, 9 til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse og 1 i en kombinasjon av seksuell utnyttelse og tvangsarbeid eller -tjenester. 9 var fra østeuropeiske land, 2 fra øvrige europeiske land, 5 fra asiatiske land, 3 fra afrikanske land, og 2 fra søramerikanske land.

HTSO besvarte 51 henvendelser ved sin nasjonale rådgivningstelefon i 2022, en liten nedgang fra 2021 (57 henvendelser). HTSO vil fortsette med kompetanseheving i 2023 og anser at det vil bli en ytterligere økning på henvendelser når enheten blir ytterligere kjent. HTSO arbeider aktivt med å finne løsninger på hvordan enheten skal gjøres mer kjent i hele førstelinjetjenesten.

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 bofellesskap. Tiltaket skal også veilede og informere de ansatte på bostedene som daglig bistår de utsatte. I perioden personer utsatt for menneskehandel bor i regi av ROSA, får de tilgang på kvalifisert juridisk rådgivning, helsetjenester, utdanningstilbud og aktiviteter. ROSA har blant annet samarbeid med Adora-prosjektet ved Beauty og Helse Akademiet om yrkesopplæring innenfor make-up og neglelign.

På mandat fra JD drifter også ROSA i samarbeid med Oslo krisesenter en nasjonal, døgnåpen **hjelpetelefon** mot menneskehandel, 22 33 11 60 (rosa-help.no). Målgrupper er mulige 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 2022 også fulgt opp kvinner utnyttet til arbeid eller tjenester, innsatte i fengsler og menn utnyttet til arbeid eller tjenester.

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

Som personer som har mottatt bistand, regnes de som har hatt mer enn én samtale (ved oppmøte), eller minst én overnatting på krisesenter. Det store flertallet av personene har benyttet seg av tilbudet om overnatting. I 2022 har ROSA bistått til sammen **50 voksne antatte menneskehandelsutsatte** (en liten økning fra 49 i 2021) og 2 barn (født etter inntak). Flere har også barn i hjemlandet. Av de 50 voksne utsatte var 37 nye i ROSA i 2022 (en økning fra 20 i 2021), mens 13 var under oppfølging fra tidligere år. 44 var kvinner og 6 var menn. 27 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, 15 til tvangsarbeid eller -tjenester, 5 i en kombinasjon av seksuell utnyttelse og tvangsarbeid eller -tjenester og 1 til fjerning av indre organ. For 2 personer var utnyttingsform ikke avklart før de forlot tiltaket. 27 var fra østeuropeiske land, 5 fra øvrige europeiske land, 12 fra afrikanske land, 5 fra asiatiske land og 1 fra et søramerikansk land.

Det totale antallet saker ROSA har fulgt opp i 2022 er altså omtrent på samme nivå som 2021, men det har vært en økning i antall nye henvendelser. Den største gruppen de bistod var i likhet med i 2021 kvinner fra Øst-Europa. ROSA erfarer at mange av sakene de følger opp er komplekse, med blandingsutnyttelse der personene i tillegg er utsatt for vold i nære relasjoner, har psykiske helseutfordringer og/eller rusproblematikk. Dette er utviklingstrekk ROSA har rapportert om over flere år.

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

Helsehjelp:

Tiltaket etterlyser løsninger på å kunne yte gode helsetjenester til de som er utsatt for menneskehandel. ROSA erfarer at flere de kommer i kontakt med har svært dårlig psykisk helse. For mange er det utfordrende eller helt umulig å skulle bo på et krisesenter eller et annet spesifisert botilbud som ikke har nødvendig helsekompetanse til å håndtere for eksempel uregulert adferd, utagering og alvorlige psykiske helsereaksjoner.

Flere av ROSAs brukere har hatt behov for akuttinnleggelser i løpet av 2022. ROSA opplever det som særdeles vanskelig for utsatte med store psykiske helseutfordringer å få tilgang til rask og tilpasset hjelp fra helsevesenet. Før rettighetene til fastlege og annet offentlig hjelpeapparat er tilgjengelig, må brukerne henvises til akutt helsehjelp. Det er utfordrende å få tilstrekkelig psykisk helsehjelp til personer i kartleggingsfasen. Personer med traumereaksjoner og alvorlige psykiske

helseutfordringer opplever ikke å få det bedre når de blir sendt rundt i hjelpeapparatet og når botilbudene ikke kan tilby den helsefaglige kompetansen de har behov for.

Kvalifiseringstiltak

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

Beskyttelsestiltak

ROSA ser som tidligere rapportert at mange velger å *ikke* takke ja til langvarig bistand, da bistanden for mange ikke oppleves relevant eller trygg nok. Tiltaket viser til at flere er redde for å skulle anmelde sine saker til politiet uten noen garantier for beskyttelsestiltak, om de på et senere tidspunkt må reise tilbake til landet hvor bakmannsapparatet de anmelder er. De mener det er et fraværende fokus i det norske systemet på utsattes menneskerettigheter og forebygging av ny utnyttelse, og at dette i likhet med tidligere år er et betydelig problem.

Straffeforfølgning

ROSA uttrykker i likhet med tidligere år en bekymring for kapasitet og prioriteringer i politiets arbeid mot menneskehandel. De viser også til GRETA's tredje evaluering av Norges innsats mot menneskehandel som beskriver lave tall for straffeforfølgninger, og at mulige menneskehandelssaker i stedet henføres som hallik- eller sosial dumping-saker. ROSA påpeker at svikt i straffeforfølgningen undergraver arbeidet mot menneskehandel, og at utsatte slik risikerer å ikke få sine rettigheter ivaretatt. De mener også at prioriteringer i politiet gjør det vanskelig for politiet å være på arenaer der mulig menneskehandel kan avdekkes. I 2022 var det ingen dommer på menneskehandel i Norge. ROSA forventer at politiets menneskehandelsgrupper gis tilstrekkelige ressurser, og at disse ikke omdisponeres til andre formål. Samtidig mener ROSA at det er nødvendig med økt kunnskap om menneskehandel blant påtalejurister og dommere.

Straffefritak

ROSA hadde fortsatt i 2022 et særlig fokus på straffritaksbestemmelsen og antatte menneskehandelsutsatte som er varetektsfengslet eller soner fengselsstraff. I 2022 ble ROSA innvilget støtte fra Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) for å lage en veileder i samarbeid med Kriminalomsorgen Innlandet rettet mot ansatte i kriminalomsorgen. Formålet med veilederen er å gi ansatte i kriminalomsorgen kunnskap om menneskehandel slik at mulige ofre for menneskehandel identifiseres, og at deres rettigheter blir ivaretatt. Veilederen publiseres våren 2023. ROSA ble i 2022 for øvrig invitert til å holde innlegg i Europarådet (GRETA) i Strasbourg for spesialiserte advokater og organisasjoner og presentere erfaringer fra ROSAs arbeid for å avdekke menneskehandelsutsatte i fengsler.



©KOM.pod@politiet.no

Manglende politisk vilje og fragmentert bistand

ROSA har sammen med andre aktører på menneskehandelsfeltet deltatt på høring vedrørende blant annet behovet for ny handlingsplan mot menneskehandel. ROSA er skuffet over at forslaget om at regjeringen skulle utarbeide en ny handlingsplan ble nedstemt i Stortinget og peker på at tilbudet til ofre for menneskehandel er fragmentert. ROSA påpeker behov for sterkere politiske føringer på feltet, slik at hjelpen kan oppleves som tilstrekkelig og relevant for den enkelte som utsettes for menneskehandel i Norge. Den manglende politiske viljen fører ikke til endringer på feltet. ROSA ser med bekymring på at det kan virke som at den sittende regjeringen kun fokuserer på ukrainske flyktninger når det snakkes om utnyttelse og menneskehandel, og mener at en ny helhetlig handlingsplan er nødvendig for å sette fokus på utsattes rettigheter uavhengig av nasjonalitet.

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 Oslo, drifter også et botiltak. Lauras hus er en **trygg bolig** for personer utsatt for menneskehandel, primært kvinner og kvinner med barn, drevet av Kirkens Bymisjon siden 2009, fullfinansiert av Justisdepartementet. Lauras hus befinner seg på skjermet adresse, har 9 plasser, og innsøkende instanser er NAV (HTSO) og ROSA.

Lauras hus og Nadheim Oslo er organisert som to avdelinger i samme virksomhet. Historisk har flere av beboerne på Lauras hus først vært identifisert som mulig utsatt for menneskehandel av Nadheim Oslo, dette gjelder ikke i dag. De som bor på Lauras hus i dag er identifisert og henvist til ROSA eller NAV av andre instanser, med unntak av én kvinne, som kom i kontakt med og ble identifisert av Nadheim Oslo i 2022.

Staben på Lauras hus er tverrfaglig og har i 2022 bestått av barnevernspedagoger, sosionom og vernepleier, med videreutdanninger i familieterapi, kunst- og uttrykksterapi, foreldreveiledning (COS-p) og psykisk helsearbeid.

I løpet av 2022 har **9 kvinner** og 2 barn **bodd på Lauras hus** (en liten nedgang fra 11 kvinner i 2021). 1 av kvinnene var ny i botiltaket i 2022, mens 8 var beboere fra tidligere år. 7 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, 1 til tvangsarbeid og 1 til fjerning av organ. 5 var fra afrikanske land, 3 fra østeuropeiske land og 1 fra et asiatisk land. 1 kvinne flyttet ut i løpet av året da hun ble bosatt etter oppholdstillatelse. I 2022 har 3 beboere hatt opphold i refleksjonssporet og de øvrige har vært asylsøkere, en av dem etter først å ha hatt opphold i refleksjonssporet. Barna har vært i alderen 1-2 år og vært hjemme med mor grunnet ung alder eller gått i barnehage. I tillegg har Lauras hus i ulik grad gitt **ettervernsoppfølging til 7 kvinner som tidligere var beboere**. 6 var utnyttet seksuelt og 1 til arbeid. 3 kom fra afrikanske land, 3 fra østeuropeiske land og 1 fra et asiatisk land.

Beboerne har i tillegg til den **sosialfaglige oppfølgingen** fra ansatte på Lauras hus hatt tilgang på ulike **aktiviteter** gjennom året. Fem har deltatt i norskundervisning, åtte har hatt tilgang til trening på SATS, to har gått på Beauty og Helse Akademiet, to har deltatt i Nadheims samarbeidsprosjekt med Unikum og en har hatt selvstendig jobb.

To av beboerne har mottatt behandling av fysioterapeut, og fire har mottatt behandling ved DPS. **Fysisk og psykisk helse** er generelt en utfordring. Lauras hus ser at mange sliter med en helse som ikke fungerer godt. Mange har symptomer på traume og psykosomatiske helseplager. Flere sliter med dårlig tannhelse. Tiltaket erfarer at terskelen for å motta hjelp i psykiatrien for denne gruppa er for høy. Lauras hus har videre hatt et større behov for bruk av tolk grunnet lavere språkkompetanse hos noen beboere. De ser at dette skaper utfordringer i hverdagen og kan bidra til en økt opplevelse av isolasjon, som igjen kan forsterke symptomer på depresjon. Tiltaket bruker mye tid på å ansvarliggjøre offentlige aktører om rettigheter knyttet til bruk av tolk. Beboere venter også svært lenge på avklaringer i sakene sine og blir boende lenge med usikre fremtidsutsikter. Dette har åpenbart negative konsekvenser for psykisk helse og fungering.

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

Maritastiftelsen og Marita Womens bofellesskap

Maritastiftelsen ble startet i 1984 som en ideell diakonal stiftelse med fokus på rusforebyggende arbeid rettet mot ungdom. Stiftelsen har i dag en rekke omfattende tiltak med formål å bistå mennesker som lever krevende liv, ofte med rus, prostitusjon, kriminalitet og sosialt utenforskap som bakteppe. Formålet er blant annet å bidra til livsmestring og myndiggjøring av mennesker. Marita Womens tiltak retter seg mot personer med prostitusjonserfaring og de som er identifisert som antatte ofre for menneskehandel, ofte utnyttet til prostitusjon og/eller arbeid. Marita Women har følgende tiltak: Bofellesskap, Arbeidstrening og Nattkafé (Maritakafeen).

Bofellesskapet er en døgnbemannet bolig på skjult adresse i Oslo med 5 plasser, primært for kvinner innvilget midlertidig oppholdstillatelse gjennom refleksjonsordningen. Marita Womens bofellesskap og arbeidstrening driftes med tilskuddsmidler fra JD og bo- og oppfølgingsstøtte fra HTSO. Ansatte har alt av oppfølgingsansvar, inkludert støttesamtaler, praktisk bistand og samarbeid med andre instanser. Bofellesskapet samarbeider blant annet med ROSA, HTSO, Familie for første gang (RBUP), Beauty og Helse Akademiet, Oslo Voksenopplæring og KIA (Kristent Interkulturelt Arbeid med deres norskkurs). Ved behov for helsehjelp, benyttes Pro Sentret eller tilgjengelig fastlege gjennom HTSO.

I 2022 har det **bodd 4 kvinner i bofellesskapet** (en liten nedgang fra 6 kvinner i 2021). To av kvinnene har hatt barn som har bodd i bofellesskapet siden fødsel. I tillegg har Marita gitt oppfølging ved **ettervern til 1 kvinne som hadde flyttet ut før 2022**. Alle de fem kvinnene var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse. Alle var fra afrikanske land. Kvinnene ble henvist gjennom ROSA og HTSO.

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

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

Arbeidstrening ved Maritastiftelsen i samarbeid med Erikshjälpen (M&E secondhand i Oslo) gir individuell oppfølging til kvinner i refleksjonssporet gjennom stiftelsens bruktbutikker. M&E Second Hand gir mulighet for å bli kjent med andre som er på arbeidstrening og arbeidsledere som bekrefter og oppmuntrer innsatsen deres. I 2022 har tiltaket hatt tre kandidater i arbeidstrening hos butikken på Hasle. Disse har ikke vært kvalifisert til lønnet arbeidstrening via NAV, men de har gjennom å jobbe "frivillig" i tiltaket opparbeidet seg kunnskap og erfaringer knyttet til det norske arbeidslivet, bygget CV med arbeidserfaring, fått hjelp til å kartlegge arbeidskapasitet og arbeidsevne, og slik kunnet skape et grunnlag for å delta i det ordinære arbeidsmarkedet med lønnet arbeid.

Siden 2008 har Marita Women hatt nattåpen kontaktkafe for kvinner og de som identifiserer seg som kvinner (transpersoner) gjennom **Maritakafeen** i Oslo to netter i uken. Dette gir mulighet til å bygge relasjon og tillit, informere om andre tiltak, formidle om mulige utnyttelsessituasjoner og melde bekymring, eksempelvis ved observasjon av antatte mindreårige i prostitusjon. Tiltaket registrerer at det fortsatt er en hovedvekt av personer her fra Romania, Bulgaria og Sør-Amerika. Marita Womens nattkafe driftes av ansatte og frivillige medarbeidere og støttes av Oslo kommune, velferdsetaten.

Marita har følgende anbefalinger for videre arbeid på feltet:

- Styrking og prioritering av politiets tilstedeværelse og fenomenforståelse overfor målgruppen, der fokus også er på relasjonsbygging og kjennskap til gruppen.
- Drøfte problematikken og utfordringer knyttet til digitalisering og gi lettere tilgang til nødvendige tjenester som krever en elektronisk ID. Tiltaket etterspør en informasjonsplattform for de som jobber i botiltakene om løsninger for tilgang til nødvendige tjenester for en gruppe som ofte faller utenfor vårt digitaliserte velferdssamfunn. Det kan være krevende å få oversikt over hva en gjør i situasjoner som fraviker vanlige prosedyrer, som for utbetaling av ytelser, opprettelse og tilgang til bankkonto, tilgang på helseopplysninger mv. Tiltakene bruker mye tid på å bistå ved slike praktiske problemer uten tilgang på god veiledning fra offentlige tjenester.
- Lovfeste retten til å få behandlet sin asylsøknad innen rimelig behandlingstid når en er tidligere identifisert som antatt offer for menneskehandel.
- Ha rom for bedre planlegging og lengre utreisefrister ved avslag på asylsøknad, spesielt når det er barn involvert.
- Etablere spesifikke ambulante helseteam for brukergruppen, som er tilgjengelige, har kunnskap om menneskehandel og har traume- og kulturforståelse, slik at helsehjelpen kan effektiviseres.
- Få etablert et større mangfold i hvordan vi møter traumeutsatte gjennom mer kreative uttrykk, som billedterapi, bevegelse/dans mv., herunder finansiering av slike tiltak.
- Få økt kultursensitiv kompetanse ved å ha tilgjengelige erfaringskonsulenter fra ulike kulturelle miljøer, gjerne med egenerfaring på hvordan en har kommet seg ut av utnyttelse og gjenvunnet eget liv.
- Etablere tilgjengelig mentor-oppfølging ved innvilget oppholdstillatelse for å kunne bistå gjennom integreringsprosessen.
- Etablere økt kulturkompetanse og gjensidig utveksling i møte med saksbehandlere og myndigheter.

Freلسesarmeen og Safe House Filemon

Freلسesarmeen 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



©KOM.pod@politiet.no

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 øke 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 2022 bodde **6 menn** med oppholdstillatelse i refleksjonssporet på Filemon– som i 2021. 3 av mennene var nye i botiltaket i 2022, mens 3 hadde bodd der siden 2021. 4 var antatt utnyttet til tvangsarbeid og 2 til tvangstjenester. 4 var fra østeuropeiske land, 1 fra et asiatisk land og 1 fra et søramerikansk land. De var i alderen 20–50 år.

I tillegg bodde **4 menn** 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. 2 var fra østeuropeiske land og 2 fra asiatiske land, og de var i alderen 35–61 år. Henvisning til avklaring har kommet fra IOM, ROSA, politiet og helsevesenet. 2 av dem fikk bistand til assistert retur til hjemlandet fra IOM.

Tiltaket mottok i alt 16 henvendelser om mulig utnyttelse i 2022. Henvisning til avklaring har kommet fra andre ideelle organisasjoner eller Arbeidstilsynet. Personene valgte ikke å søke om refleksjonsperiode, eller det var ikke grunnlag for det. De fleste ble etter en nærmere kartlegging i samarbeid med bistandsadvokat, 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, eller ble fulgt opp videre av andre tiltak, eller valgte å bli i landet. Ingen av disse var tilknyttet Oslo og fikk dermed ikke råd og veiledning gjennom HTSO.

Filemon 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 har etterlyst konkrete resultater på dette arbeidet, på kort og lengre sikt.

Filemon påpeker for 2022 at de har inntrykk av at innsatsen fra flere ideelle organisasjoner, fagforbund og media har hatt en viktig innvirkning i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Viljen og evnen til å ta enkeltsaker opp til anmeldelse og lønnskrav har vært viktig, likeså diskusjoner rundt lønnstyper og endringer i lovverket, og bevisstgjøring/opplæring av arbeidsinnvandrere innenfor norsk arbeidsliv.

7.5 Erfaringer fra andre tiltak som gir oppfølging til antatte ofre

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

Pro Sentret, Oslo kommune

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

I 2022 ga Pro Sentret tjenester til 12 personer identifisert som ofre for menneskehandel, en liten nedgang fra 16 personer i 2021. En person var ny i 2022, mens 11 var kjent for Pro Sentret fra tidligere år. 11 var kvinner og 1 var mann og, alle var antatt utnyttet til prostitusjon. 4 var fra afrikanske land, 3 fra søramerikanske land, 2 fra østeuropeiske land og 3 fra vesteuropeiske land, hvorav to med opprinnelse i Asia. Ingen hadde medfølgende barn til Norge. Omtrent halvparten av de 11 personene som Pro Sentret har kjent over tid har vært igjennom systemet med anmeldelse, refleksjon mv., mens de øvrige har mottatt tjenester hos Pro Sentret men har ikke ønsket å benytte seg av tilbudet til offer for menneskehandel i Norge.

Som rapportert tidligere, har det under covid-19 pandemien vært vanskelig for mange som selger sex grunnet en rekke faktorer som redusert kundegrunnlag, økt stigma, strenge smittvernsregler og innreiserestriksjoner og medfølgende negativ oppmerksomhet fra politi. Én konsekvens av dette var en markant nedgang i antall brukere siden pandemiens start. Tallene for 2022 kan tyde på at antallet brukere er i ferd med å nå et nivå som er tilnærmet likt situasjonen før pandemiens start. Pro Sentret erfarer at deler av prostitusjonsaktiviteten i Norge er godt organisert, og det er fortsatt personer som kontakter sexselgere for å rekruttere dem inn i organisert virksomhet med løfte om bistand og beskyttelse i en ellers utrygg og uforutsigbar arbeids- og livssituasjon. Det skjer både med og uten vold og trusler, og veien inn i en menneskehandelssituasjon kan være kort. Videre får Pro Sentret en rekke henvendelser knyttet til strafferettslige forhold. Mange av disse omhandler seksualisert vold, men det er også saker knyttet til trusler og trakassering, samt ran, tyveri og utpressing. I dette landskapet vil voldsutøver også kunne være en som organiserer prostitusjonsvirksomhet.

Siden krigen i Ukraina startet opp i februar 2022, har det vært stor oppmerksomhet knyttet spesifikt til sexsalg blant ukrainske flyktninger, da det er godt dokumentert at krig og konflikt kan øke sannsynligheten for at noen blir utsatt for menneskehandel eller selger/bytter seksuelle tjenester grunnet en forverring av økonomisk situasjon. Blant Pro Sentrets brukere var det ingen signifikant økning av ukrainere mellom 2021 og 2022. Ser man derimot på antall og prosentandel siden 2016, er det en tydelig økning i løpet av en periode på 5 år. Én forklaring kan være at økte sosiale og økonomiske problemer i årene frem til krigen har vært den primære utslagsgivende faktoren for sexsalg blant ukrainske migranter i Norge. En annen forklaring kan være at Norge relativt raskt fikk på plass økonomiske ordninger for ukrainske flyktninger, og at dette bidro til at færre hadde behov for å selge seksuelle tjenester. Det er også mulig at det har vært en økning, men at denne ikke gjenspeiler seg blant Pro Sentrets brukere.

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

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

Adora-prosjektet ved Tone Lise Akademiet

Adora er et samarbeidsprosjekt mellom Beauty og Helse Akademiet (tidligere Tone Lise Akademiet AS) og ROSA. I 2019 fikk Tone Lise Akademiet nye eiere, derav navnet Beauty og Helse Akademiet. De nye eierne som drifter Beauty Products er en av Norges største

distributører innenfor hudpleieprodukter og selskapet har flere avdelinger i Norge. Prosjektet tilbyr **yrkesopplæring og arbeidstrening** for kandidater utsatt for menneskehandel, innen makeup, negledesign, form/farging av vipper og bryn, fotpleie og hudpleie.

4 kvinner deltok i prosjektet i 2022, en nedgang fra 6 deltakere i 2021. Ingen var nye i prosjektet i 2022. Alle var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, en av dem var i tillegg utnyttet til tvangsarbeid. 2 var fra afrikanske land og 2 fra østeuropeiske land.

Formålet med prosjektet er å gi kandidater utsatt for menneskehandel et meningsfullt innhold i refleksjonsperioden, et fag de kan praktisere i hjemlandet ved en eventuell retur, en opplevelse av mestring ved personlig og faglig utvikling og å lære bedre norsk. De får en utdanning med eksamenspapirer i negle- makeup- og hudpleiefag. Gjennom prosjektet får kandidatene etablert sosiale nettverk og utviklet ferdigheter innen relasjonsbygging, kundebehandling, kommunikasjon og service. Kandidatene deltar på lik linje med andre studenter ved skolen. Det er lite frafall, og de fleste kandidatene fullfører utdannelsen.

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

Gjennom de siste årene har Adora sett at brukergruppen har endret seg, og tiltaket erfarer større variasjon, både når det kommer til nasjonalitet og interesser. På bakgrunn av dette, vil Adora i 2023 se nærmere på hvilke muligheter de har innenfor prosjektet for å gjøre endringer tilpasset de nye behovene.

Prosjekter i regi av Røde Kors

EVA, Bergen og Stavanger Røde Kors

Aktiviteten EVA er etablert både i [Bergen Røde Kors](#) og [Stavanger Røde Kors](#). EVA retter seg mot utenlandske kvinner i spesielt vanskelige livssituasjoner, som har blitt utsatt for vold i nære relasjoner, negativ sosial kontroll eller menneskehandel. EVA tilbyr deltakerne **én-til-én-kontakt mellom frivillig og deltaker**, hvor formålet er at den frivillige skal være støtte til deltakeren i en vanskelig situasjon. EVA fyller slik et hull i hjelpeapparatet. Med frivilligheten som en ressurs, kan EVA tilby individuell oppfølging også etter "kontortid". Deltakerne får hjelp til å ta tak i egne muligheter, den frivillige deltar med viktig sosial kontakt og følelsen av å bli sett og oppleve trygghet. Tiltaket jobber aktivt med å bedre deltakernes livssituasjon og på den måten motvirke tilbakefall til tidligere livssituasjon. Tiltaket kurser også frivillige i EVA om tematikken, og er med å spre kunnskap som menneskehandel.

EVA i Bergen og Stavanger **samarbeider** med krisesentre, Nadheim i Kirkens Bymisjon, Seif, uteseksjonen, barnevern, Introduksjonssenter for flyktninger, flyktningtjenesten, Johannes læringssenter, advokatbyrå, psykologer og andre relevante aktører. EVA i Bergen tilbyr også **gruppeaktiviteter** for kvinnene og deres barn på Kriesesenteret for Bergen og omegn, med ukentlig gruppeaktivitet på kriesesenteret, samt aktive koblinger (17 i 2022). Det har vært én aktiv deltaker i **arbeidstreningssprosjektet**, et samarbeid mellom Røde Kors og Nordic Choice Hotels (samme modell som tidligere *Rett til å bli sett* fra Oslo Røde Kors). Vedkommende, som var henvist fra Nadheim avsluttet sin prosjektperiode i januar 2022. 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 2022, 1 av dem var nye i 2022. Alle var kvinner, hvorav tre hadde barn under 18 år, totalt seks barn. 6 av kvinnene var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse og 1 til tvangsarbeid. 4 var fra østeuropeiske land, 2 fra afrikanske land og 1 fra et asiatisk land.

Flyktningguiden, Oslo Røde Kors

Oslo Røde Kors har et tilbud til antatte ofre for menneskehandel gjennom aktiviteten 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. Det er 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 hadde Flyktningguiden kontakt med tre antatte ofre for menneskehandel som var koblet med en flyktningguide, men de har ikke registrert nye deltakere i målgruppen i 2022. Tiltaket kjenner ikke til om dette beror på om samarbeidspartnere ikke kjenner tilbudet godt nok, eller om personer i målgruppa ikke ønsker å benytte seg av tilbudet.

Tiltak i regi av Kirkens Bymisjon

Kirkens Bymisjons tiltak for mennesker med prostitusjonserfaring og utsatte for menneskehandel i Oslo, Trondheim, Bergen og Stavanger fikk i 2022 nytt felles navn "**Nadheim**" og en felles nettside, se [her](#). Tiltakene har jevnlig nettverksmøter for å sikre god samhandling, en felles faglig tilnærming og erfarings- og kunnskapsdeling. De har også et eget "**Nettverk for utnyttelse og menneskehandel**" 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. Her deltar også Bymisjonssenteret, og flere relevante virksomheter i Kirkens Bymisjon vil kobles på nettverket. For informasjon om botiltaket Lauras hus, se punkt 7.4. Tiltakene i regi av Kirkens Bymisjon har til sammen fulgt opp 43 antatte ofre for menneskehandel i 2022.

Nadheim, Kirkens Bymisjon i Oslo

Nadheim Oslo er Kirkens Bymisjon i Oslo sitt **tilbud** til personer som selger eller har solgt seksuelle tjenester og/eller vært utsatt for menneskehandel, hovedsakelig utnyttet til prostitusjon. Nadheim Oslo tilbyr sosialfaglig veiledning og bistand til personer over 18 år som definerer seg

inn i målgruppen. De har en tverrfaglig stab med språk- og kulturkompetanse som arbeider oppsøkende på nett, på massasjeinstitutter og på gaten. Gjennom oppsøkende og oppfølgende arbeid bistår de mennesker med å få tilgang til sine rettigheter, tilbyr fellesskap og søker å motvirke utenforskap og diskriminering.

I 2022 mottok 335 personer i målgruppen for tiltaket **individuell oppfølging**. Majoriteten av de tiltaket bistår har migrasjonsbakgrunn; noen er bosatt i Norge og har bodd her i lang tid, noen er tidligere utsatt for menneskehandel, flere er mobile migranter som kommer til Norge i kortere eller lengre perioder for å søke inntekt gjennom salg av seksuelle tjenester. Flere opererer gjennom ulik grad av organisering. Mange lever i situasjoner med sårbarhet for utnyttelse og voldsutsatthet. Nadheim jobber **sosialfaglig** gjennom relasjonsbasert tillitsarbeid. Dette forutsetter tilgjengelighet og tilstedeværelse over tid. De driver lavterskel gjennom å være der folk er, og der få andre velferdsaktører er, har drop-in åpningstid og utøver stor grad av fleksibilitet i arbeidshverdagen. Det tar tid å bygge tillit og gode relasjoner, og tiltaket erfarer ofte at de vanskeligste historiene kommer etter at personene har kjent tiltaket en stund, eller ved at de kjenner noen som har tillit til Nadheim.

Det **oppsøkende** arbeidet er den viktigste arenaen for kontaktetablering og informasjonsformidling om tilbudet, og historisk har arbeidet på **gaten** vært svært viktig for Nadheim i Oslo. Dette er i endring, og i løpet av 2022 har de kun gjennomført oppsøkende arbeid på gaten én kveld/natt i måneden, etter dialog med de andre tiltakene på feltet i Oslo, ROSA, Pion, Maritastiftelsen og Pro Sentret. De har truffet få nye personer på gaten i 2022, de fleste kjenner både til Nadheim og de andre tiltakene godt fra før. Nadheim påpeker at noe tilstedeværelse er viktig for å observere eventuelle endringer og være tilgjengelige for målgruppa, og at dialog og samarbeid mellom tiltakene er avgjørende for å utfylle hverandre og møte behov best mulig. De har også etablert et forum for samme type dialog i egen organisasjon, der Bymisjonssenteret, Nadheim og Møtestedet utveksler erfaringer og drøfter samarbeid om oppsøkende arbeid i sentrum.

Oppsøkende arbeid på **nett** har stor prioritet, og gjennomføres ukentlig av et team med god thailandsk, russisk og spansk språkkompetanse. Salg og bytte av seksuelle tjenester på nett foregår på en rekke ulike plattformer, som rene eskortesider, nettsamfunn og dating-apper. På Nadheim jobber de primært opp mot Realescort, som er den størst eskortesiden. Det er hovedsakelig kvinner, transkvinner og massasjeclinikker som annonserer. Nadheim har hatt 395 kontakter i 2022 (henvendelser med respons). De holder oversikt over annonser og kontakter de som annonserer enten ved å ringe eller å sende meldinger. De presenterer seg selv og tilbudet, og legger vekt på at det er gratis og anonymt. Anonymitet er viktig, og de informerer om at en ikke trenger å vise papirer eller oppgi navnet sitt. Mange kommer til Nadheim for å hente det de trenger umiddelbart etter telefonsamtalen, eller lang tid etter. De som kommer innom for første gang kan være usikre, og tiltaket jobber med å bygge tillit og samtidig få et inntrykk av behov. Temaer som kommer opp i disse møtene kan handle om voldsutsatthet, fysisk, psykisk eller seksuell helse, lover og regelverk rundt salg av seksuelle tjenester, politi og utlendingskontroller, reiseplaner, situasjoner i hjemland og utfordringer knyttet til salg av seksuelle tjenester. De gir informasjon om andre relevante tilbud. Dersom

noen ikke ønsker å besøke Nadheim kan tiltaket møte dem ute, på kafé eller i leilighet.

Organisering og mulig menneskehandel er sjelden et tema i førstegangssamtaler, det kommer ofte frem etter at tillit er etablert. Nadheims inntrykk er at det er stor grad av organisering i en del østeuropeiske miljøer, spesielt blant rumenske, russiske og ukrainske personer. Mange russiske og ukrainske kvinner jobber organisert gjennom det de kaller byråer eller "agencies", og de referer til en "manager" og til "sekretærer". Nadheims kunnskap om dette er i hovedsak basert på samtaler med kvinner som tidligere har vært tilknyttet slike byråer. Situasjonen beskrives ikke som udelte negativ, fortellingene tiltaket hører handler både om utnyttning og om fordeler ved å jobbe slik. Svært få forteller om situasjoner som klart faller innenfor det som juridisk defineres som menneskehandel, men Nadheim antar at en del av organiseringen handler om hallikvirksomhet og utnyttelse. De bistår i kontakt med ROSA, politi og bistandsadvokater når personer ønsker råd eller å anmelde.

I 2022 har Nadheim fulgt opp **4 kvinner identifisert som antatt utsatt for menneskehandel** til prostitusjon. Alle var nye i tiltaket i 2022. To var fra østeuropeiske land og to fra søramerikanske land. En er innvilget refleksjon og bosatt på Lauras hus, en valgte å forlate Norge og ikke ta imot bistand, og for to kvinner er situasjonen uavklart.

Oppsøkende arbeid på massasjeinstitutter og arbeid rettet mot thailandske miljøer tilknyttet instituttene har representert stor del av Nadheims arbeid i 2022. De har et team med thaispråklige sosialkonsulenter som har besøkt 133 institutter og kommet i kontakt med 182 personer i 2022. Flere av disse har mottatt individuell oppfølging knyttet til et bredt spekter av behov og problemstillinger, som voldserfaringer og anmeldelse av vold, spørsmål om økonomi, foretaksvirksomhet, skatt, familieforhold, helse mv. Nadheim erfarer at flere i denne gruppen har behov knyttet til bakgrunn, språk og samfunnsforståelse som kan skape sårbarhet for utnyttelse, og tiltaket tilbyr ukentlig språktrening i gruppe med tilhørende undervisning om tema som oppleves relevante. Thaispråklige kvinner utgjør to tredjedeler av de som mottar individuell sosialfaglig oppfølging fra tiltaket. Nadheim ser at thailandske kvinner tilknyttet massasjemiljøene på institutter er utsatt for mye rasisme og diskriminering i samfunnet, noe Nadheim påpeker at NRKs arbeid med Brennpunkt dokumentaren om disse miljøene bekreftet. Nadheims fire tiltak har jobbet sammen med Kirkens Bymisjons kommunikasjonsavdeling om å utarbeide en klage til Pressens Faglige Utvalg (PFU), der NRKs manglende fenomenforståelse og metodebruk ble påklaget.¹

Gjennom et samarbeidsprosjekt med Unikum, som er en **arbeidsinkluderingsbedrift**, har Nadheim Oslo i 2022 hatt et stort fokus på å bistå personer i målgruppen med å få og stå i ordinært arbeid. Prosjektteamet er tverrfaglig, satt sammen av sosialkonsulenter fra Nadheim og jobbveiledere fra Unikum, og er faglig forankret i Supported Employment (SE) som metode. Tiltaket ser en positiv effekt av denne måten å kombinere fagkompetanse på og håper å videreføre prosjektet. De har forsøksvis utvidet målgruppa og invitert to deltakere i prosjektet som har refleksjonsopphold.

¹ Se PFU-sak 306A/22 for behandling av klagen av 29. mars 2023. NRK ble felt for brudd på god presseskikk. I dokumentaren om sexsalg i massasjesalonger viste NRK bilder av kvinner som jobber i bransjen. PFU konkluderte med at de ikke var godt nok anonymisert, og at NRK skulle tatt større hensyn til en sårbar part.

Samarbeid er viktig for å sikre god måloppnåelse og fagutvikling, og tiltaket viser til den gode kontakten med Nadheim tiltakene i Bergen, Trondheim og Stavanger, der de i 2022 har hatt fokus på å utvikle felles identitet og tilhørighet, til navn og til arbeidsfelt. Tiltakene henviser personer de treffer til hverandre og bistår hverandre med metodeutvikling og veiledning. Videre viser Nadheim til et godt samarbeid med ROSA for økt kunnskap om menneskehandelsfeltet, identifisering og muligheter for bistand. De har deltatt på samarbeidsmøte hos politiet og etterstreber god dialog for å ivareta målgruppen. De ser at målgruppens erfaringer med kontakt med politiet i Oslo er varierte, og at det eksisterer en grunnleggende mistillit. Tiltaket har videre et godt samarbeid med blant annet Pro Sentret, Pion, Maritastiftelsen og Sex og Samfunn. De har deltatt på seminarer i regi av KOM, RVTS, Helsedirektoratet, NAV v/HTSO og andre, der menneskehandel og utnyttelse har vært et tema. De deltar på fagkonferanser og uttaler seg i relevante høringer.

Nadheim, Kirkens Bymisjon i Bergen

Nadheim Bergen (tidligere FRI) er et tiltak for ofre for menneskehandel og personer med erfaring fra salg av seksuelle tjenester, drevet av Kirkens Bymisjon i Bergen. Det er et **lavterskeltilbud** for drop-in og etter avtale, som er åpent hver dag fra 09–15. Nadheim bistår alle uavhengig av kjønn, livssituasjon eller type utnyttning til menneskehandel. Behovene til mulige og verifiserte ofre for menneskehandel er ulike avhengige av hvor de er i prosessen, og ofte er det et stort og langvarig behov for oppfølging.

Tiltaket driver daglig **oppsøkende** virksomhet overfor personer som selger seksuelle tjenester via annonser på diverse internettsider, ukentlig på gaten og overfor massasjelinstitutt. Nadheim har siden 2020 hatt et samarbeid med Gatejuristen i Bergen om et prosjekt som sikrer Nadheim sin målgruppe tilgang på gratis **rettshjelp**. I 2022 startet de ukentlig **undervisning** i norsk og samfunnskunnskap for personer med tilknytning til massasjeklinikker med thailandsk bakgrunn, med mål om å bedre kunne ivareta rettigheter og ha økt deltagelse i samfunns- og arbeidsliv. 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.

I 2022 hadde de 417 **besøk** på kontoret, hvor 125 var nye gjester i 2022. De fleste har fått kjennskap til tiltaket gjennom det oppsøkende arbeidet på innearenaen. De fleste kommer fra Øst-Europa, Russland, Colombia eller andre latinamerikanske land, ofte med base eller oppholdstillatelse i Spania. Stort sett alle som kommer inn ønsker å hente utstyr som kondomer og annet hygienisk utstyr. Mange ønsker samtale, henvisning og avtale med lege/helsetjenesten, og bistand til ulike sosiale og juridiske spørsmål. I 2022 har tiltaket møtt flere fra Hviterussland og Russland som forteller om vanskelige situasjoner og usikre oppholdsgrunnlag da det er blitt vanskelig å få visum i Europa. Flere ønsker råd vedrørende asylsøknaden i Norge. I Bergen er de fleste gjestene mobile, og de er i byen et par dager eller uker.

Nadheim jobber **oppsøkende på nett**, og i 2022 ringte de 682 telefonnumre og sendte 675 SMS på hovedsakelig engelsk, russisk, spansk og thai. 625 av numrene var nye i 2022. Målet er kontaktetablering, relasjonsbygging og å informere om tilbudet deres om utstyr og oppfølging etter behov. Tiltaket erfarer at personene de kommer i kontakt med i økende grad er tilknyttet byrå eller "agencies". Dette gjelder spesielt personer med opprinnelse i Øst-Europa, Russland, Ukraina, men også Spania og Latin-Amerika. De antar det er mange nyanser her, og at byråene omfatter alt fra utnyttelse og menneskehandel, organisert hallikvirksomhet, til et praktisk system som kvinnene selv opplever som trygt. De treffer kvinnene når de kommer inn for utstyr og annen oppfølging og får også bekreftelse fra dem at byråene opererer ulikt. Nadheim informerer om muligheten for bistand og beskyttelse, men få forteller om grov utnyttelse. Tiltaket kan anta at ikke alle som er i en slik situasjon har mulighet til å henvende seg til dem direkte.

På **gaten** treffer de hovedsakelig kvinner fra Romania. I løpet av det første halvåret i 2022, traff de mellom 0–7 kvinner. I løpet av den andre halvdel av 2022 traff de mellom 4–14 kvinner. Gruppen tiltaket treffer ute kjenner godt til tilbudet og tar imot "øyeblikksomsorg", særlig i form av å få utstyr/kondomer og samtale. Mange er kjente over flere år. Det oppleves utfordrende å etablere direkte kontakt med nye kvinner på gaten. Tiltaket observerer menn som antas å ha en påpasser-rolle overfor kvinnene ute. Tidlig 2022 så de i liten grad dette apparat rundt kvinnene, men de kom tilbake utover året og i perioder markerer de seg også overfor de oppsøkende fra Nadheim. Det kan være fordi de er nye i rollene, som ikke er kjent med tiltakets rolle og tilstedeværelse. I 2022 har Nadheim i økende grad sett at kvinnene som jobber på gaten også annonser på sexsalgssider på internett.

2022 har Nadheim oppsøkt 30 unike **massasjeklinikker** 126 ganger, hvor de har oppnådd kontakt ved 82 av besøkene. Generelt er det samtaler og oppfølging for helsehjelp, utfordringer med kunder, arbeidsrettigheter, økonomiske spørsmål og tilbud på gratis rettshjelp. Nadheim erfarer at det er relativt stor utskifting av ansatte på klinikkene, mange besøk er derfor preget av å presentere tiltaket og bygge relasjon. Undervisning tiltaket har tilbudt målgruppen i norsk og samfunnskunnskap ble gjennomført over 23 økter fordelt på to semestre, og i gjennomsnitt har det vært fem deltakere per økt. Etter at de startet med undervisningen, har tiltaket opplevd økt respons og kvalitet også i det oppsøkende arbeidet på massasjeklinikkene. De erfarer at det er noe lettere å få kontakt og opplever generelt en mer positiv mottakelse ved oppsøkende arbeid. Andre halvdel av 2022 var preget av mange spørsmål omkring NRK sin produksjon av Brennpunkt-dokumentaren om miljøet. Flere hadde blant annet spørsmål rundt personvern. Etter dokumentaren opplevde mange represalier og rasisme fra omgivelsene og i private sammenhenger. Flere har i ettertid stengt klinikkene, mistet kundene og fått oppsigelser på lokalene de jobber fra. Nadheim frykter at de som lever utsatt i dette miljøet fikk det vanskeligere som følge av dokumentaren (se forrige fotnote om Kirkens Bymisjons klage til Pressens Faglige Utvalg).

Nadheim har fulgt opp **7 ofre for menneskehandel** i 2022, der 1 ble identifisert i 2022. 6 var kvinner og 1 mann. 5 var utnyttet til seksuelle tjenester og 2 til tvangsarbeid. 5 var fra østeuropeiske land, 1 fra et asiatisk land og 1 fra et afrikansk land. To av personene hadde tiltaket mindre kontakt med. De fikk oppfølging via tredjepersoner.

Personene tiltaket bistår har ofte store traumer, og det er **sammensatte og komplekse saker**. Det er et stort behov for tett oppfølging, langvarig koordinering av tjenester og bistand gjennom prosessen fra identifisering til å etablere seg i egen bolig eller retur til hjemlandet. Det er særlig utfordrende å få tilgang til og møte kompetanse hos spesialisthelsetjenesten. Tiltaket erfarer også særlige utfordringer i forhold til rusmestring og forsørgeransvar i hjemlandet. Det er fremdeles også en utfordring med hjemlandspass og oppholdstillatelser. Tiltaket har gitt oppfølging til personer som har status som vitne/fornærmet i straffesaker, og opp mot arbeidstrening, oppholdssaker, koordinering av kommunale tjenester og tilgang på bistand i det ordinære offentlige hjelpeapparat. Flere av de tiltaket følger opp over flere år har uavklarte bosettings- og oppholdssituasjoner knyttet til problematikk rundt hjemlandspass. Dette har for flere av dem vært en krevende situasjon lenge. 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 Nadheim står klar til å bistå selv etter mange år i Norge.

Tiltaket fremhever som 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.

Samarbeid og koordinering er avgjørende for å få gode resultater. Nadheim vektlegger derfor et tett samarbeid med andre aktører på feltet, som bistandsadvokater, politiets menneskehandelsgruppe, ROSA, andre tjenester i Bergen kommune, Helsesenteret for papirløse migranter (drevet av Kirkens Bymisjon og Røde Kors), Avdeling for rusmedisin, Senter for migrasjonshelse, A-krimsenteret, NAV m.fl. Samarbeidet med de andre Nadheim-kontorene nasjonalt er omfattende og tett, både på leder- og stabsnivå. Nadheim deltar jevnlig i fagstudier både innenfor prostitusjon og menneskehandel. De deltar på fagkonferanser og uttaler seg i relevante høringer. Målet er å løfte frem saker som berører målgruppen menneskehandel og prostitusjon lokalt og nasjonalt.

I 2022 hadde de blant annet møte med politiets menneskehandelsgruppe, A-krimsenteret og ROSA og besøk fra Adina-stiftelsen fra Romania. Nadheim Bergen og Oslo holdt for øvrig innlegg på KOM-konferansen og deltok på relevante seminarer lokalt og nasjonalt.

Albertine, Kirkens Bymisjon i Stavanger

Nadheim Stavanger (tidligere Albertine) er et **tiltak** for personer som selger eller har solgt seksuelle tjenester og for antatte ofre for menneskehandel som er utnyttet til prostitusjon. Tiltaket jobber oppsøkende på internett, på gata og på massasjeinstitutter. Det tilbys individuell oppfølging, samtaler, praktisk hjelp, helsehjelp, ulike kurs og tilrettelegging for arbeidspraksis på det ordinære arbeidsmarkedet. Nadheim Stavanger har faste samarbeidsrelasjoner med Krisesenteret i Stavanger, transkulturelt senter, politiet, bistandsadvokater, IOM, ROSA, Prosentret, PION og Nadheim-tiltakene i Bergen, Trondheim og Oslo. Lokalt har Nadheim Stavanger vært med på å arrangere flere møter i Stavanger kommune sin ressursgruppe mot menneskehandel (kommunale aktører, arbeidstilsynet, politiet og Nadheim Stavanger). I 2022 hadde Nadheim Stavanger oppfølging med **11 antatte ofre for menneskehandel** med



©KOM.pod@politiet.no

totalt 17 barn. En person var ny i 2022 og de resterende var under oppfølging fra tidligere år. Ti var kvinner og en transperson. Alle var utnyttet til prostitusjon. 8 av dem var fra afrikanske land, 2 fra østeuropeiske land og 1 en fra et søramerikansk land. Personen identifisert i 2022 fikk innvilget oppholdstillatelse i refleksjonssporet. Nadheim har bistått med tett oppfølging siden personen har valgt å bo utenfor krisesenteret, og har dermed hatt behov for bistand i dialog med offentlige instanser som NAV, skatt og bank. Nadheim Stavanger har også fungert som tiltroperson i kontakt med politi og advokat. Personen har videre fått nødvendig helsebistand gjennom tiltakets helsetilbud og spesialisthelsetjenesten. Personen er også registret som deltaker hos ROSA, og har fått økonomisk støtte derfra til aktivitetstilbud og norskkurs. 8 av personene ble identifisert som antatte ofre for menneskehandel i perioden 2009–2018. Disse var i kontakt med Nadheim Stavanger 141 ganger i løpet av 2022. De har fått bistand blant annet i kontakt med NAV, Stavanger kommune, advokat og spesialisthelsetjenesten. 2 personer ble identifisert i 2021. En av disse fulgte Nadheim opp i samarbeid med Krisesenteret i Stavanger og advokat. Den andre personen har mottatt sosialfaglig oppfølging fra Nadheim Stavanger, og bistand har blitt gitt i samarbeid med advokat, NAV Grünerløkka (HTSO) og Nadheim Oslo, da personen endret bosted til Oslo.

Nadheim Stavanger har gjennomført **oppsøkende** virksomhet **på gaten** 10 kvelder i 2022, og har møtt til sammen 11 ulike personer, to av disse var nye. Majoriteten er opprinnelig fra Nigeria og kjenner tiltaket godt fra tidligere. Til sammen 15 personer fra gatemiljøet har hatt kontakt med Nadheim sitt kontor totalt 115 ganger i løpet av året, og over halvparten av disse henvendelsene var helserelaterte. En person er bosatt i Stavanger og mottar regelmessig oppfølging, og i 2022 hadde Nadheim Stavanger 75 henvendelser fra denne personen.

For mennesker i gateprostitusjon, er det en bekymring for at de setter seg i enda mer sårbare situasjoner på grunn av få kunder og større økonomiske utfordringer som konsekvens av pandemien og verdenssituasjonen. Indikasjoner på mulig menneskehandel blant denne gruppen er den samme som tidligere år.

Oppsøkende virksomhet på thai **massasjeinstitutt** ble gjennomført gjennom hele året, og det ble gjort totalt 74 besøk på 28 forskjellige institutt. 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. I 2022 har denne gruppen hatt tilbud om norsktrening en gang i uken, og 6 personer har deltatt i løpet av året.

Oppsøkende arbeid på **nett** har blitt gjennomført ukentlig. Dette er en arena hvor Nadheim Stavanger får gitt informasjon til mange i målgruppen om sitt tilbud. Kontakten er ofte det første kontaktpunktet og bidrar til at målgruppen oppsøker tilbudet deres. I møte med den enkelte har Nadheim mulighet til å bidra til skadereduksjon i forhold til situasjonen personen er i, og også trygge dem i kontakt med politi og det offentlige, dersom de har opplevd eller opplever situasjoner som trenger bistand fra disse.

Nadheim Stavanger sitt dagtilbud med **individuell oppfølging** har bistått enkeltpersoner både gjennom fysiske møter og per telefon. I 2022 hadde de totalt 1310 henvendelser fra 236 forskjellige personer. En av utfordringene Nadheim møter er at målgruppen ofte er redd for politi og myndigheter og har en frykt for å bli sendt ut av landet. Dette gjør det vanskeligere å få kontakt med dem, og også komme i en posisjon der en både kan yte bistand og bygge tillit som kan avdekke de som befinner seg i situasjoner med tvang og menneskehandel. Det rår også stor usikkerhet rundt hvilke regler som gjelder når det kommer til opphold i Norge, og dette gjør at det er utfordrende og krevende både for den enkelte og for de som skal bistå mennesker i sårbare situasjoner.

Når det gjelder **utviklingstrekk** i 2022, ser Nadheim at flere beskriver større økonomiske utfordringer og forsørgeransvar i hjemlandet enn før pandemien og krigen i Ukraina. Flere opplyser at de aldri tidligere har solgt seksuelle tjenester, og noen har lite eller ingen engelskkunnskaper. 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 de blir ekstra sårbare for utnyttelse, blant annet ved bistand i forhold til språklæring og språktrening for de som er bosatt i Norge, økonomisk rådgivning, og tilrettelegging for alternativt arbeid til det å selge seksuelle tjenester.

Nadheim Trondheim, Kirkens Bymisjon i Trondheim

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

Nadheim Trondheim har gjennom 2022 gitt **individuell oppfølging og bistand** til 109 personer, derav 101 kvinner, 5 transkvinner og 3 menn. De har totalt hatt 214 samtaler, hvorav 113 har vært fysiske besøk på huset og 101 telefonhenvendelser. Den største gruppen tiltaket møter er fra Latin- og Sør-Amerika (Colombia, Brazil m.fl.), Russland, Ukraina og Spania, men de har også brukere fra Romania, Thailand, Norge og Polen.

Mange benytter tilbudet for henting av gratis preventivt utstyr, her gis også veiledning i riktig bruk av kondom og glidemiddel, samt informasjon om andre prevensjonsmidler. Totalt er det delt ut 23 142 kondomer i 2022. Noen ønsker bare å hente brukerutstyr, mens andre benytter anledningen til å veiledning eller samtale om egne opplevelser.

Helsetilbudet ved tiltaket tilbyr helsefaglig veiledning og tilbud om testing, samt ukentlig konsultasjon med lege to timer i uken. Gjennom 2022 har det vært tilbudt 42 legevisitter med 23 pasientkonsultasjoner. Lege kan 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 Bymisjons tiltak Legal Aid, tilbys gratis juridisk hjelp til målgruppen, samt at de har to advokater som bistår i de sakene der målgruppen har rett på fritt rettsråd.

Hovedvekten av det **oppsøkende** arbeidet skjer via **internett**. Totalt har det vært tatt kontakt med 513 ulike telefonnummer knyttet til annonser på eskortesider. Gjennomsnittlig er det ca. 50 annonser i Trøndelag, men høyeste antall registrert er 76. I det oppsøkende arbeidet er det to ansatte som i tillegg til sin fagkompetanse også innehar språkkompetanse innen spansk, ukrainsk og russisk. I 2022 har det vært mindre aktivitet på Nadheims norskundervisningskurs til de som annonserer på internett. Noen har satt opp avtaler med tiltaket, men av ulike grunner ikke dukket opp. Dette vil fortsatt være en del av tilbudspakken.

Nadheim Trondheim arbeider også oppsøkende på **massasjeinstitutt**. Her har målgruppen fått tilbud om norskkurs og informasjon om rettigheter. Dette oppsøkende arbeidet rettet mot det thailandske miljøet oppleves som svært sammensatt. Det er svært viktig å komme i kontakt med nøkkelpersoner for å få innpass. I 2022 har det også vært innleid en konsulent med thailandsk bakgrunn som har bistått i arbeidet. Mange av de ansatte står i sårbare livssituasjoner, både med tanke på arbeid- og familiesituasjon. På kursene kommer det også frem at gruppen kan stå i en svært sårbar situasjon med tanke på press om seksuelle tjenester eller ugunstige arbeidsforhold.

Nadheim Trondheim har ikke gitt oppfølging til noen som har blitt identifisert som antatte ofre for menneskehandel i 2022. Dette har vært et fokusområde og det har vært jevnlig kontaktpunkter med relevante samarbeidspartnere, som menneskehandelsgruppa ved Trøndelag politidistrikt, Uteseksjonen, helseteamet (oppsøkende arbeid rettet mot gate og rus), sykehus, krisesenter, ROSA, IOM, Pro Sentret og andre tilsvarende prostitusjonstiltak drevet av Kirkens Bymisjon i andre byer.

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 motvirke og forebygge diskriminering og utnyttning. Avdelingen er tverrfaglig og flerspråklig, med sosialarbeidere, miljøarbeidere, psykiatrisk sykepleier takt med politiet i saker hvor man mistenker at det har foregått noe kriminelt.

Noen arbeidstakere befinner seg i en **gråsone** mellom det regulære arbeidsmarkedet på den ene siden, og straffelovens bestemmelser om menneskehandel/tvangsarbeid på den andre siden. Mange av tiltakets gjester reiser fra arbeidsløshet og dårlige levekår. De har ofte sammensatte problemer knyttet til blant annet lite eller ingen inntekt, hjemløshet, dårlig helse og ulike former for diskriminering. Mange lever et liv preget av ustabilitet og begrensede rettigheter. Flertallet har opplevd ulike former for press og utnyttning en eller flere ganger i livet.

Tiltaket møter mange arbeidstakere som **utnyttes** av useriøse og kriminelle arbeidsgivere og som utsettes for til dels grov arbeidslivskriminalitet. Deres prekære situasjon og begrensede rettigheter i Norge medfører ofte et sterkt press for å godta dårlige vilkår. Det kan være tvangsarbeid, ulovlig midlertidig ansettelse, ureglementert overtidssarbeid, ingen hviletid, manglende lønns-, overtids- og feriepengeutbetaling, ulovlig avslutning av arbeidsforholdet mv.

Det er vanlig at folk blir truet med å bli sendt tilbake til hjemlandet og av den grunn ikke tør å stå frem, eller forfølge saken sin. 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, har gjeld eller forsørgeransvar for familiemedlemmer i hjemlandet og ser ikke alternativer. Dette kombinert med liten tro på at en anmeldelse fører fram, innebærer at en del godtar dårlige forhold og utnyttning på arbeidsplassen. Bakmennene som rekrutterer arbeidstakere er også i stor grad fra deres eget hjemland, og tiltaket ser at det ofte kan være frykt for represalier i hjemlandet dersom arbeidstakeren på noen måte går imot arbeidsgiver. I én sak kom tiltaket i kontakt med en person som var redd for å si noe om arbeidsgiver fordi han hadde hørt om en person som hadde blitt utsatt for grov vold og blitt forsøkt påtent i Romania som følge av steg han tok for å hevde sin rett for arbeid utført i Norge.

De fleste sakene tiltaket ser gjelder **utnyttning i arbeidslivet** og til dels **grov arbeidslivskriminalitet**. Særlig utsatte arbeidstakere som ikke regnes som ofre for menneskehandel havner i gråsonen. 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.

I praksis erfarer tiltaket at saker som de helt klart vurderer som alvorlige, enten ikke prioriteres for etterforskning, eller utløser rettigheter for ofrene. **Terskelen** for å omfattes av menneskehandelsbestemmelsene i lovverket er svært høy, og mange av dem tiltaket møter faller utenfor. Selv om det er et aspekt av tvang i bildet, er graden av tvang altså ofte ikke beviselig høy nok.

Mange av dem tiltaket møter 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. På grunn av ressursmangel er det manglende kapasitet i tilsynsetater, og særlig hos politiet, til å håndheve eksisterende regelverk og sanksjonere useriøse arbeidsgivere/utnytttere. All den tid dette ikke blir gjort, er arbeidet tiltaket gir av stor betydning for de arbeidstakere som ikke har noen andre steder å gå til for hjelp.

Bymisjonssenteret har et eget **botilbud**, V4, for mennesker med få rettigheter og som blir vurdert å være i en prekær situasjon. Her kan man oppholde seg i en leilighet for en kortere periode i kombinasjon med tverrfaglig oppfølging. Mange saker handler om helseutfordringer. I 2021 ble tilbudet utvidet (med tilskuddsmidler fra JD) for å kunne bistå mennesker utsatt for grov arbeidslivskriminalitet, eller som har behov for tak over hodet i en avklaringsfase mer målrettet.

Tiltaket gir tilbud om **tett sosialfaglig oppfølging** av kompetente ansatte (sosialarbeidere, psykiatrisk sykepleier og jurist), i et trygt og stabilt bomiljø. Lengden på oppholdet varierer og er avhengig av både oppholdsgrunnlag og sakskompleksitet. 47 personer (33 menn og 14 kvinner) har vært på V4 i 2022. 36 personer kom fra EU land og 11 fra land utenfor Europa. Det har vært 1 730 overnattinger fordelt på 61 opphold med gjennomsnitt på 28 netter. Alderen i gjestegruppa har variert fra 24 til 74 år med et gjennomsnitt på 42 år. I løpet av 2022 har V4 hatt gjester fra 16 land: Romania, Polen, Etiopia, Litauen, Spania, Somalia, Ukraina, Italia, Kenya, Bulgaria, Ghana, Slovakia, Iran, Latvia, Thailand og Bangladesh. V4 melder om 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.

Tiltaket ser også enkeltpersoner som ikke benytter seg av lavterskeltilbudene i byen, på grunn av press utenfra og/eller nedsatt fysisk eller kognitiv funksjonsevne. **Oppsøkende** virksomhet er derfor en viktig arena for identifisering av mulige ofre for menneskehandel. Ansatte ved avdelingen går oppsøkende tre timer i uka på dagtid. I noen tilfeller har nedsatt kognitiv funksjonsevne stått i veien for at personen selv definerer situasjonen som en tvangssituasjon og/eller skjønner hva slags bistand som blir tilbudt. Disse sakene har vært ekstra utfordrende fordi heller ikke det offentlige hjelpeapparatet har klart å ivareta disse personenes rettsvern gjennom for eksempel å utrede kognitiv funksjonsevne, oppnevne verge eller fatte nødvendige tvangstiltak. Her mangler gode rutiner og praksis for personer som ikke har personnummer, fastlege, eller er en del av det vanlige velferdssystemet.

Når det gjelder identifisering og oppfølging av mulige ofre i målgruppen, ser tiltaket at det er stort behov for økt kapasitet og fokus fra flere aktører med relevant fag- og språkkompetanse. De ser også behov for sosialfaglig oppsøkende arbeid på flere arenaer, slik som i bygg- og anleggsbransjen og på bilvaskerier.

Lavterskeltilbuds **tillitsskapende** funksjon har stor betydning for å nå ut til personer med omfattende behov, men hvor avstanden til hjelpeapparatet er stor. Dette gir en verdifull inngang til problemstillinger og grupper som det øvrige hjelpeapparatet ellers ikke når eller får kjennskap til. For å kunne avdekke mulige saker om grov utnyttning eller menneskehandel i arbeidslivet, er det avgjørende med gode relasjoner. De fleste tiltaket møter er ufaglærte, og mange snakker lite eller ikke norsk eller engelsk og har lav kunnskap om det norske systemet og rettigheter. De mangler en stabil tilknytning til det regulære arbeidslivet, og mange har kortvarige eller midlertidige kontrakter. Sakene tiltaket ser er ofte kompliserte, der utnyttningen er omfattende og ofte grov og behovene er sammensatte. Arbeidstakere de har kommet i kontakt med befinner seg som regel nederst på arbeidslivsstigen, og vil ofte ha behov for hjelp med mat, klær og husly i tillegg til juridisk bistand. Tiltaket ser også at arbeidstakere ofte ikke klarer å forfølge krav fordi de er psykisk utmattet.

I 2022 hadde tiltakets **råd- og veiledningstjeneste** 1 528 registrerte henvendelser. Juristen som jobber med enkeltsaker om utnyttelse i arbeidslivet har fulgt opp nærmere 100 konkrete saker, hvorav 13 saker har resultert i at advokat involveres og saken forfølges sivilrettslig. Mellom 10–15 prosent av sakene juristen involveres i omhandler grov arbeidsutnyttelse, ved forhold som 7 dagers arbeidsuke, manglende lønn og overtidsbetaling, varierende grad av tvang og mobbing på arbeidsplassen, ulovlig avslutning av arbeidsforholdet mv. I 2 av de 13 sakene er arbeidsgiver anmeldt for menneskehandel. Begge anmeldelsene er henlagt med bakgrunn i politiets manglende behandlingsskapasitet. I 2 saker ble arbeidsgiver anmeldt for lønnsstyveri. Sak er opprettet, og tiltaket venter på resultatet av politiets etterforskning i sakene.

I 4 av sakene hadde arbeidstaker allerede forsøkt å få hjelp av et advokatfirma, men av ulike årsaker ikke lyktes med å få noe særlig bistand. Etter at den samme arbeidstakeren tok kontakt med tiltaket, fikk vedkommende nødvendig bistand som resulterte i at arbeidsgiver utbetalte utestående lønn samt oppreisning og/eller erstatning. Formodentlig får ikke disse arbeidstakerne den hjelpen de har krav på grunnet tidsbegrensningen i saker man får fri rettshjelp i. Disse sakene tar ofte lenger tid enn de 6 timene en advokat kan kreve for arbeidet sitt. I tillegg er språkbarrieren stor. Tiltakets tverrfaglige og flerspråklige avdeling er også til stor nytte når det gjelder kommunikasjon. I de øvrige sakene har tiltaket bistått med å utarbeide juridiske dokumenter for gjestene, herunder klager på NAV-vedtak og UDI-vedtak, anmeldelser og klager på henleggelse av anmeldelser til politiet, varsler til Arbeidstilsynet og Mattilsynet, skriv til Namsfogden, Statsforvalteren, Sivilombudsmannen, Skatteetaten, Folkeregisteret, bobestyrer i konkurssaker, konkursbegjæringer til tingretten og fremsette krav til NAV Lønnsgaranti. Varsel til PST har blitt sendt i én sak.

Samarbeid med andre virksomheter, som Rettshjelpssentralen, Gatejuristen, Caritas, Frelsesarmeen og organisasjoner som Fair Play Bygg Oslo og Omegn, har økt og blitt tettere i 2022. Samarbeidet kan bestå i at man diskuterer og eventuelt henviser saker til andre i fagmiljøet og informerer Fair Play Bygg om adresser det mulig foregår ulovlig arbeid på. Det har blitt sendt et titalls tips til Fair Play Bygg Oslo og Omegn. Dette blir da meldt videre til A-krimsentret, som vurderer om de skal utføre tilsyn på den aktuelle byggeplassen/private adressen.

Avdeling fattige tilreisende **anbefaler** en økt satsing på feltet. Ulike former for **lønnstyveri** er i dag svært utbredt, og det er vanskelig å nå fram overfor arbeidsgiver med et lønnskrav. Prosessen er komplisert og langvarig, det kreves omfattende dokumentasjon, og det gis ikke fri rettshjelp eller annen bistand i slike saker. For mange, og særlig utenlandske arbeidstakerne med begrensede språkkunnskaper, er det helt urealistisk å skulle klare å manøvrere seg på egen hånd. Dagens rettstilstand åpner for at arbeidsgivere kan spekulere i arbeidstakers manglende mulighet til å forfølge lønnskravet sitt.

Utnyttede arbeidstakere er gjerne i en svært vanskelig situasjon, og **sosialfaglig kompetanse** er ofte nødvendig for å etablere tillit, sørge for nødvendig støtte og oppfølging i prosessen. Språk- og kulturkompetanse er dessuten essensielt. Avdelingen observerer at flere av de som blir utsatt for utnyttelse, lønnstyveri, ulovlig oppsigelse mv. ofte reiser tilbake til hjemlandet sitt uten å forfølge kravet rettslig. Dette fordi de som regel er i en meget sårbar situasjon, og ikke har ressurser til å bli værende igjen å kjempe for saken sin. Tiltakets bistand begrenses imidlertid ikke av at noen velger å reise tilbake til hjemlandet sitt, og saker blir fulgt opp og krav opp- og avgjort.

Når man i liten grad er kjent med sine rettigheter, og tilbudene om bistand er begrensede og for mange ukjente, er det stor grunn til å anta at det er store **mørketall**, og at mange heller ikke får den hjelpen de har krav på. Det blir preget av tilfeldigheter. Avhengighetsforholdet med arbeidsgiver, trusler fra arbeidsgiver både under og etter at arbeidsforholdet har tatt slutt, og ikke minst manglende tilgang til spesialisert og målrettet bistand er også årsaker til hvorfor slike saker ikke blir plukket opp av andre i samfunnet.

Tiltaket mener å erfare betydningen av denne type tverrfaglig og lett tilgjengelig bistand. Tilbudet er lavterskel men har likevel nok spisskompetanse til at de kan følge en god del saker et godt stykke på vei. Det er nødvendig med **juridisk kompetanse** for å få fremdrift i sakene. Men gjestene har ofte behov for flere typer bistand slik at det tverrfaglige er helt avgjørende. At arbeidere har kapasitet og ressurser til å anmelde forhold og stå i en sak mot arbeidsgiver, er avgjørende for å bekjempe arbeidslivskriminalitet og menneskehandel. Mange befinner seg i pressede situasjoner, og vil i praksis ikke ha mulighet til å ta denne type grep uten først å få dekket grunnleggende sosiale behov. De trenger også bistand til å manøvrere seg i systemet, sikre fremdrift i disse sakene og støtte til å makte å kreve sin rett. Bymisjonssenteret påpeker at **lavterskeltiltak** med sosiale tilbud, stor kontaktflate, fokus på relasjonsbygging og muligheter for oppfølging med juridisk bistand, er dermed en viktig del av innsatsen for å avdekke, forebygge og motvirke arbeidslivskriminalitet og menneskehandel.



©KOM.pod@politiet.no

Prosjekt Motvirke menneskehandel, Kirkens Bymisjon i Tromsø

Kirkens Bymisjon Tromsø utfører lavterskel omsorgsarbeid i Tromsø og omegn og i Sør-Varanger. Hovedmålet er å avdekke og lindre fattigdom og utenforskap. De har siden 2020 hatt et prosjekt for å motvirke menneskehandel. Tiltaket viser til informasjonsarbeid rettet mot ulike målgrupper om tematikken og tilgrensende temaer som negativ sosial kontroll. De viser her blant annet til tiltakets tilbud til kvinner i innvandrerbefolkningen. De har også etablert god kontakt med ukrainsk forening og driver et møtested som blant annet tilbyr språkopplæring for ukrainske flyktninger, der de har fått kunnskap om norske menn som har utnyttet og vært voldelige mot ukrainske kvinner og norske arbeidsgivere som har tilbudt ukrainske arbeidstakere arbeid uten kontrakt og dårlig lønn. Prosjektet har videre kontakt med fattige tilreisende som oppsøker bymisjonen i Tromsø. De har også hatt kontakt med enkelte sesongarbeidere som har hatt vanskelige arbeidsforhold. Tiltaket identifiserte ingen som antatte ofre for menneskehandel i 2022.

Tiltak i regi av Frelsesarmeen

Frelsesarmeen har flere tiltak rettet mot antatte ofre: Safe House Filemon, Migrasjonssenteret og Fengselsarbeidet, opplærings- og informasjonsarbeid og praktisk hjelp og støtte til mulige ofre for menneskehandel via lavterskelarbeid som matutdeling og råd og veiledning rundt omkring i landet. Tiltakene har gjennom hele 2022 bistått mulige identifiserte ofre for menneskehandel og utnyttelse. En av Frelsesarmeens viktigste arbeid handler om å forebygge menneskehandel og moderne slaveri med jevnlig kompetanseøkning hos alle ansatte i både lavterskel tilbud og i institusjoner samt undervisning til grupper som er sårbare for utnyttelse og eksterne samarbeidsaktører. Et eksempel på dette er informasjon til nyankomne flyktninger i Frelsesarmeens flyktningmottak og til migranter via Frelsesarmeens migrasjonssenter. I tillegg til det forebyggende arbeidet, jobber Frelsesarmeen både med beskyttelse ved tiltaket Safe House Filemon og veiledning og oppfølging ved Migrasjonssenteret og Fengselsarbeidet. For informasjon om botiltaket for menn, Safe House Filemon, se punkt 7.4. Tiltakene i regi av Frelsesarmeen har til sammen fulgt opp 19 antatte ofre for menneskehandel i 2022.

Frelsesarmeen erfarer at mange av de tiltakene møter, ikke faller inn under menneskehandelsbestemmelsen, men de er allikevel utsatt for grov utnyttelse i arbeidslivet. Tiltakene i Frelsesarmeen opplever et økende behov for juridisk hjelp og veiledning blant gruppen arbeidsmigranter. Frelsesarmeen erfarer at møte med mulige ofre for menneskehandel og andre grupper utsatt for utnyttelse er 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 etterlyser et grunnleggende arbeid med lovverk og rettighetsbildet knyttet opp mot de utfordringene som er nært knyttet til menneskehandel, men som ikke får status som dette. Frelsesarmeen påpeker at mer omfattende regelverk som ivaretar de som faller utenfor den internasjonale definisjonen av menneskehandel vil ruste Norge å møte de utfordringer som ligger foran oss i arbeidet mot moderne slaveri og menneskehandel.

Migrasjonssenteret

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

Migrasjonssenteret består av fast ansatte i 5,8 stilling og 2 i midlertidig prosjektstilling, frivillige og vikarer, alle med ulik erfaring og språkkompetanse innen polsk, russisk, rumensk, fransk, arabisk, italiensk, engelsk og norsk. Senteret viser til at de ansatte er erfarne og tilpasningsdyktige og over tid har etablert god kontakt med migrantgrupper. I 2022 hadde Migrasjonssenteret totalt 14 852 registrerte avtaler fordelt på 1 370 ulike personer. Av disse var 5 047 avtaler for dusj og annen nødhjelp, fordelt på 509 personer. De resterende 6 009 avtalene fordelt på 794 personer var for råd og veiledning, av disse var 1 006 avtaler relatert til arbeid rettet mot arbeidslivskriminalitet fordelt på 312 ulike personer.

I 2022 introduserte Migrasjonssenteret nye tiltak som **juridisk drop-in veiledningstjeneste** og utvidet samarbeid med JURK (Juridisk Rådgivning for Kvinner), som førte til en rekke seminarer på flere språk rettet mot utsatte kvinner fra Øst-Europa. Til sammen ble det utført 178 avtaler med juridisk veiledning, hvorav 96 var arbeidsrelatert (lønnstyveri, oppsigelser, yrkesskader, sosial dumping og utnyttelse). Mange av disse ble fulgt opp videre av en jurist og pågår fremdeles i 2023. Dette arbeidet krever mye ressurser og strekker seg over lang tid, men senteret erfarer at arbeidet skaper gode resultater. De har også sendt 57 tips om A-krim gjennom deres samarbeidspartner Fair Play Bygg.

I 2022 satset Migrasjonssenteret mye på å utvikle juridisk bistand i arbeidsrelaterte områder og informasjonsarbeid om lønnsinndrivelse. Senterets **erfaringer** viser at A-krim utføres av useriøse aktører som ikke er redde for å bli oppdaget. De viser til at A-krim har store velferdsmessige konsekvenser, og at uryddige arbeidsforhold skaper betydelige utfordringer for tilgangen til sosiale rettigheter og helserettigheter. Senteret har også avdekket omfattende BankID svindel, utført av et organisert kriminelt nettverk som hvitvasker penger i byggebransjen.

Gjennom oppfølging av henvendelsene, ser Migrasjonssenteret mange ulike former for arbeidslivskriminalitet, som ugyldige arbeidskontrakter, ulovlige oppsigelser, urapporterte arbeidsulykker, feilrapportering av lønn, konkurskriminalitet og lønnstyveri. 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. Senterets erfaring er at nyankomne utenlandske arbeidstakerne er særlig utsatt for A-krim og utnyttelse, og at useriøse aktører i liten grad møter motstand da mange utnyttede reiser tilbake til sine hjemland. Senteret mener at det er viktig i økt grad å utfordre useriøse firmaer og kriminelle aktører i byggebransjen, bruke det eksisterende regelverket for å følge opp A-krimssaker og observere i hvilken grad systemet som burde beskytte utnyttede arbeidstakere faktisk gjør det.

I løpet av 2022 kom Migrasjonssenteret i kontakt med **7 antatte ofre for menneskehandel**. 5 var kvinner og 2 menn, alle fra østeuropeiske land. 5 var antatt utnyttet til prostitusjon og ble henvist videre til ROSA. 2 var antatt utnyttet til tvangsarbeid eller -tjenester og reiste hjem på egenhånd.

Fengselsarbeidet

Frelsesarmeens fengselsarbeid fokuserer på **identifisering, råd og veiledning** til innsatte som er mulige ofre for menneskehandel i norske fengsler. Frelsesarmeens fengselsarbeid har etter avtale med Kriminalomsorgen faste besøk i ca. 18 fengsler med både høy og lav sikkerhet. 9 fengselskapellaner gjennomfører besøk der de innsatte oppholder seg, på cellen, arbeidssted, skole mv.

Tiltaket erfarer at deres rolle og innfallsvinkel som sjelesørgere gjør det lettere for innsatte å være åpen om temaer som berører dem. Samtaler handler om livet slik det er nå, om framtiden, men også om det som ligger i fortiden. En slik unik relasjon basert på **tillit** gjør det lettere å sette fokus på identifisering av innsatte i norske fengsler som er mulige ofre for menneskehandel. Utover den personlige oppfølgingen av mulige ofre, tilbyr de undervisning om temaet for ansatte. Tiltaket opplever stadig at innsatte i norske fengsler ikke er så villige til å snakke om sine utfordringer knyttet til utnyttelse, eller at de ikke ønsker å anmelde forholdene, fordi de vet at de etter refleksjonsperioden trolig uansett vil bli uttransportert til et hjemland, uten videre oppfølging og beskyttelse. I det fremtidige arbeidet mot utnyttelse blant innsatte håper tiltaket at det gis et større rom for både humanitære og skjønnsmessige vurderinger rundt enkelte saker. Tiltaket påpeker at helhetsbildet ofte er sammensatt, og at en retur vil kunne ha dyptgående negative ringvirkninger for den enkelte.

I 2022 ga tiltaket oppfølging til **2 antatte ofre for menneskehandel**, begge identifisert samme år. Det var en kvinne og en mann, begge fra østeuropeiske land. En var antatt utnyttet seksuelt og en til tvangstjenester.

Frelsesarmeen mistet i 2021 adgang til Politiets utlendingsinternat på **Trandum**, og tiltaket er bekymret for at mulige ofre for menneskehandel ikke får nødvendig veiledning eller hjelp i forbindelse med sin situasjon. De anbefaler at Politiets utlendingsenhet ser nærmere på rutiner for å avdekke mulige ofre for menneskehandel på Trandum.

Tiltaket gjentar fra fjorårets rapportering at det er 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 en sak der det ble unødvendig lang ventetid, selv om det etter tiltakets vurdering var mulig å gjennomføre retur på en effektiv måte.

Tiltaket påpeker videre at **straffesaker** som omhandler menneskehandel ofte er mangefasettete og kan være kompliserte. Ofrene kan samtidig være både lovbrøytter og offer, ved at de har kommet i en situasjon der de trues av bakkmenn til å gjennomføre et oppdrag. I noen saker erfarer Frelsesarmeen 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

Ressurssenteret for innvandrere

Caritas Norge har siden 2011 drevet **Ressurssenter for innvandrere** i Oslo, et **veilednings- og kompetansesenter** som i 2022 hadde over 20 000 besøk. I løpet av året ble det på nasjonalt plan rapportert totalt 16 226 digitale og fysiske veiledninger. De besøkende hadde bakgrunn fra 122 land, hvorav majoriteten er sårbare migranter fra EØS-land (63 prosent). De blir også oppsøkt av tredjelandsborgere, flyktninger, asylsøkere og irregulære migranter (22 prosent). Caritas nådde ut spesielt godt med veiledning på ukrainsk og russisk til flyktninger fra Ukraina, som utgjorde 15 prosent av alle veiledningene.

Sårbarheten hos senterets brukere kan karakteriseres ved at de har begrensende norsk- og engelskkunnskaper, ofte mangler nettverk i Norge, har lite eller ingen kjennskap til norsk samfunns- og arbeidsliv, og ofte er i en vanskelig økonomisk situasjon. Nyankomne utenlandske arbeidstakere som oppsøker dem, ankommer ofte Norge uten økonomisk sikkerhetsnett og er helt avhengig av arbeidsgiveren for inntekt og bolig.

Ressurssenteret 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- eller menneskehandelsforhold.

I tilknytning til veiledningstjenesten jobber **rettshjelpsteamet**, der ansatte juridiske ressurser kartlegger og følger opp mulige utnyttelses- og menneskehandelsaker, henvist til dem fra frivillige eller øvrige aktører. Ved mistanke om menneskehandel, påkobles andre relevante aktører som kan tilby effektiv og helhetlig hjelp. Caritas jurister følger selv opp gråsonesaker, ofte i samarbeid med eksterne advokater og andre samarbeidspartnere.

Ansatte i rettshjelpsteamet har også ansvar for å sikre tilstrekkelig **opplæring og faglig oppfølging** av frivillige. De jobber også med **forebyggende** informasjonsarbeid fysisk og digitalt via Facebook. Liknende informasjons- og ressursentre i mindre omfang drives av lokale Caritas organisasjoner i Drammen, Arendal, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø. Sentrene **samarbeider** tett for å avdekke og forebygge utnyttelse og menneskehandel i arbeidslivet, og for å følge opp mulige ofre uavhengig av oppholdssted. De lokale Caritas-organisasjonene er i regelmessig kontakt med rettshjelpsteamet.

Metodikken til Caritas er å nå ut til svært mange, for å så sortere ut de som kan være i **risikogruppen** for utnyttelse og mulig menneskehandel og kartlegge disse videre. Mulige saker avdekkes ved at brukere som henvender seg til drop-in førstelinjetjenesten, blir stilt kontrollspørsmål av frivillige veiledere. Alle personer som er i arbeid eller er arbeidssøkere skal bli stilt kontrollspørsmål. Ved **mistanke** om utnyttelse henvises personen til vakthavende på rettshjelpsteamet, som ved hjelp av en frivillig, foretar en kartlegging av saken og brukerens behov på brukerens språk.

I de tilfeller senteret **identifiserer** et antatt offer for menneskehandel, informerer de vedkommende om deres rettigheter og valgmuligheter. Dersom brukeren ønsker det, kontakter de ROSA eller Filemon for botilbud og en advokat med erfaring fra bistand til mulige ofre for menneskehandel for juridisk oppfølging. Caritas fortsetter underveis i prosessen med å yte brukeren veiledning, oppfølging og praktisk bistand i den grad vedkommende har behov for det.

I tilfeller der brukeren blir utsatt for utnyttelse i arbeidslivet, herunder sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, tilbyr Caritas juridisk bistand i form av skriftlig- og muntlig saks- og klagebehandling, samt partsrepresentasjon i domstolslignende organer. Brukere som omfattes av rettshjelpsordningen henvises til advokater senteret har pågående samarbeid med.

Selv om det for Caritas er en tid- og ressurskrevende oppgave, gis også **psykososial støtte** under saksgangen i form av jevnlig møter og telefonsamtaler, samt oppfølging i ettertid. Deres erfaring viser at sårbare brukere, i tillegg til å hankses med de økonomiske og fysiske konsekvensene av å bli utnyttet, ofte opplever psykiske påkjenninger i form av avmakt, fortvilelse og skam. Av den grunn, og som en del av arbeidet for å forhindre utnyttelse og menneskehandel i arbeidslivet, driver Caritas også omfattende forebyggende informasjonsarbeid om plikter og rettigheter i norsk arbeidsliv.

Av de 8 745 henvendelsene som Caritas mottok til individuell veiledning i 2022 i Oslo, utgjorde 9 prosent juridiske henvendelser. 125 av sakene ble karakterisert som utnyttelsesforhold, der det var behov for kartlegging, saksbehandling og oppfølging. Blant de grove utnyttelsessakene, ble **3 vurdert som mulige menneskehandelsforhold**. De antatte ofrene for menneskehandel var alle kvinner antatt utnyttet til arbeid, fra hhv. et østeuropeisk, asiatisk og latinamerikansk land.

På bakgrunn av de akutte behov som krigsutbruddet i **Ukraina** brakte, valgte Caritas i 2022 å omplassere flere ressurser enn det som var opprinnelig planlagt til **forebyggende informasjonsarbeid**. I grenseområder mot Ukraina, langs fluktrutene og i Norge informerte de, i samarbeid med Caritas Polen, om muligheter for trygg transport og overnatting. De ga informasjon om hvordan minimere risiko for å havne i en menneskehandelssituasjon, og hvor man kunne oppsøke hjelp. Informasjonstiltakene ble gitt på morsmålet til målgruppen. I mars 2022 åpnet Caritas en **veiledningstjeneste på ukrainsk og russisk**, som del av Ressurssenteret i Oslo. Veiledningstjenesten er åpen mandag til torsdag fra kl. 10–16 og besvarer henvendelser per telefon, direktemeldingsapplikasjonen Whatsapp samt fysisk i deres lokaler. Tjenesten er bemannet av frivillige, hvor noen selv er flyktninger fra Ukraina. Frivillige har fått opplæring om menneskehandel og henvisningsrutiner av senterets jurister, og besitter nødvendig kunnskap for å fange opp indikatorer for utnyttelse og avdekke mulige menneskehandelssaker hos brukergruppen. Ved mistanke om menneskehandel, skal de umiddelbart ta kontakt med en ansatt i Caritas. Frivillige besvarer hovedsakelig spørsmål knyttet til registrering og bosetting i Norge, tilgang til helsetjenester mv. De har imidlertid også fått alvorlige henvendelser om dødsfall, bortføring av barn i utlandet, vold i nære relasjoner og utnyttelse. Tallene fra veiledningstjenesten viser at det er et stort behov for informasjon blant personer fra Ukraina som er flyktninger i Norge (50 prosent av henvendelsene), oppholder seg i ukjente områder (12 prosent), og som er internt fordrevne eller befinner seg i andre europeiske land (38 prosent). Veiledningstjenesten på ukrainsk mottok i overkant av 1 000 henvendelser i 2022.

Caritas var videre en del av et tverretattlig samarbeidsprosjekt om **informasjonsmateriell** om menneskehandel rettet mot **flyktninger fra Ukraina**, initiert av UDI i samarbeid med POD, KOM, Bufdir, og Helsedirektoratet og der Caritas og ROSA representerte sivilsamfunnet. Kontaktinformasjon til Caritas' veiledningstjeneste på ukrainsk og russisk ble inkludert i informasjonsmateriellet.

Gjennom henvendelsene til senteret, identifiserte Caritas at flyktningene var mest **sårbare** i perioden før bosetting. Senteret utviklet derfor et interaktivt og praktisk tre timers **kurs om arbeidstakers rettigheter** for ukrainske flyktninger, som ble gjennomført på ulike akuttmottak i Oslo-området av en ansatt og en ukrainsktalende frivillig. Kursdeltagerne fikk anledning til å stille spørsmål underveis, og fikk tildelt praktisk informasjonsmateriale og maler for arbeidskontrakter. Gjennom den interaktive kursmodellen, fikk Caritas også mulighet til å innhente informasjon om utnyttelsesforhold direkte fra flyktningene og gi individuell veiledning til de oppmøtte. Caritas erfarer videre at ukrainske flyktninger som venter på svar på søknad om oppholdstillatelse og bosetting er en **utsatt gruppe for utnyttelse**. De blir oppsøkt på sosiale medier av useriøse og/eller kriminelle aktører som tilbyr arbeid i risikoutsatte

for utnyttelse og sosial dumping, eksempelvis renholdsbransjen. De blir også oppsøkt av ukrainsktalende personer på sosiale medier som presenterer seg som arbeidsformidlere som kan tilby de ulike tjenester og stillinger mot betaling.

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 for forliksrådene og annen individuell oppfølging for au pairer ved behov. I 2022 mottok senteret totalt 1 328 henvendelser, deriblant fra au pairer, vertsfamilier og personer som vurderer å bli au pair i Norge. Tiltaket identifiserte ingen som antatte ofre for menneskehandel i 2022.

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 norskkunnskaper og begrenset forståelse av det norske systemet og rettigheter. 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, av frykt for å kunne miste sin oppholdstillatelse som au pair dersom de ikke følger prosedyren.

Søknadsgebyret for å fornye tillatelsen kan påvirke muligheten for at en au pair kan bytte til en annen vertsfamilie dersom forholdene er for dårlige. Caritas er bekymret for at det høye søknadsgebyret ble økt til 9 100 kroner fra 1. januar 2022, og at det ikke er blitt tatt en vurdering på å kunne redusere gebyret ved bytte av vertsfamilie.

Shalam Kristiansand, prosjektet Shalam Women

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

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

Tiltaket opplever **utfordringer** i forhold til å tilby helhetlig hjelp i Kristiansand. Det har vært nødvendig med advokat og språkhjelp fra Oslo, og det gjør at det i perioder er vanskelig å følge kvinnene godt opp når de er i Kristiansand, fordi "hjelpen" ikke finnes i Kristiansand. Relasjonen med menneskehandelsgruppen i Agder politidistrikt har også vært ustabil og utfordrende.

I tillegg til oppsøkende arbeid og individuell oppfølging, har Shalam Women **undervist** på ulike arenaer i Kristiansand, ved informasjon om prostitusjon og menneskehandel i egen by og nasjonalt som et forebyggende tiltak mot utnyttelse. Det har også vært mediefokus rundt tematikken på Sørlandet, hvor Shalam Women har vært deltakende. Tiltaket anser dette som viktige opplysningstiltak i et område hvor temaet ellers har vært lite oppe til samtale. Hoveddelen av gruppen som besøker Shalam Women er kvinner og transpersoner som annonserer seksuelle tjenester på **nett**. Kvinner som selger på gateplan utgjør omtrent 6 prosent av de besøkende. I 2022 har de hatt totalt 107 besøk fordelt på 61 ulike personer. 44 var nye for tiltaket, mens 17 har besøkt tiltaket tidligere år. 23 var fra Sør-Amerika, 22 fra Øst-Europa, 7 fra andre europeiske land, 5 fra Afrika og 4 fra Asia. Tiltaket identifiserte ingen som antatte ofte for menneskehandel i 2022.

Shalam Women har russisktalende ressurser i tiltaket, men mangler blant annet thai og spansk språkkompetanse, et behov for å kunne styrke arbeidet ytterligere. Et par kvinner fra **massasjesalongene** har benyttet seg av tiltaket, men det er ikke utført oppsøkende arbeid inn mot salongene. Dette er noe som er ønskelig langsiktig, men det er behov for riktige ressurser og kompetanse for å eventuelt starte slikt oppsøkende arbeid.

Tiltaket opplever at deres **helsetilbud**, ved feltsykepleier og et GYN-prosjekt, er sårt trengt og populært blant kvinnene, men påpeker at det er få alternativer til annen type helsehjelp, for eksempel i forhold til tannhelse og psykisk helse. De opplever også **utfordringer** i forhold til godt nok **samarbeid** i egen by, spesielt i særlig akutte situasjoner. Det oppleves vanskelig å komme i kontakt med "riktige" personer lokalt som kan tematikken og hvordan yte god og riktig hjelp. Her strever tiltaket spesielt opp mot politiet. De opplever herunder utfordringer med at kvinner får informasjon fra politiet på norsk uten at de har norsk språkforståelse, og uten at de får forklart situasjonen på et språk som de forstår. Tiltaket erfarer videre at kvinnene blir tatt for lovovertrедelser, eksempelvis visumovertrедelse, uten at det er undersøkt nærmere om hun er i en utnyttelsessituasjon. Dette gjør det utfordrende med kontinuitet i arbeidet. Tiltaket ønsker og jobber for bedre samarbeid, spesielt lokalt. Det er ønskelig med tettere samarbeid med menneskehandelsgruppen i politiet og tydeligere tilstedeværelse. Dette kan være med på å skape større tillit til politiet hos brukerne, bedre hjelp i akutsituasjoner og jevnlig drøfting av utfordringer og utvikling i miljøet.

Hope for Justice Oslo, Bergen og Stavanger

Hope for Justice er en internasjonal organisasjon med formål å gjøre slutt på moderne slaveri gjennom å forebygge utnyttelse, redde ofre, rehabilitere liv og reformere samfunn. Hope for Justice ble etablert i Storbritannia i 2008 og i Norge i 2015. **Tiltaket i Oslo** startet i april 2019, med målsetning å jobbe forebyggende og oppsøkende for å komme i kontakt med mulige ofre for menneskehandel, og tilby tilrettelagt bistand.

Hope for Justice i Oslo har gjennom 2022 tilbudt **forebyggende og oppsøkende arbeid** blant mennesker i sårbare situasjoner som kan være utsatt for menneskehandel, med mål om å skape tillit hos sårbare grupper for å hindre utnyttelse, og hjelpe mennesker ut av mulige utnyttelsessituasjoner. Gjennom arbeidet gis det informasjon om menneskehandel

og rettigheter. Teamet i Hope for Justice har gjennom 2022 jobbet forebyggende og oppsøkende både med fysisk tilstedeværelse, og med jevnlig tilstedeværelse i ulike forum på nett.

I 2022 har Hope for Justice hatt ukentlig fysisk tilstedeværelse i **Grønland kirke** og på **Røde Kors sin akuttovernatting**, hvor de blant annet har delt ut informasjonsbrosjyrer på 19 ulike språk. Sosialkonsulentene opplever at det tar tid å skape tillit før gjestene ber om hjelp. Siden oppstarten av samarbeidet med Grønland kirke og Røde Kors, har tiltaket sett en økning i antall henvendelser. I 2022 var det en stor økning i antall mennesker som kom til Grønland Kirke for å få billetter til matutdelingen på Fattighuset, mange var flykninger fra Ukraina. Det stabile antallet på 100–150 besøkende økte på få uker til 600–700. Hope for Justice gikk sammen med Fair Play Bygg om å lage en **brosjyre** på ukrainsk med informasjon om arbeidsrettigheter i Norge, med tilhørende QR-koder med oversikt over informasjon og hjelpetiltak, for å forebygge utnyttelse på det norske arbeidsmarkedet. I 2022 nådde Hope for Justice 2 276 mennesker gjennom sitt oppsøkende arbeid i Norge, ved at personene mottok informasjon, muntlig eller via informasjonsbrosjyrer. I tillegg ble det distribuert rundt 2 000 brosjyrer til asylmottak for å skape oppmerksomhet om menneskehandel til ansatte og asylsøkere på mottaket.

Mange av de Hope for Justice gir oppfølging til, kjenner ikke til egne rettigheter eller handlingsalternativer. Hope for Justice gir **veiledning og oppfølging** i saker ved mistanke om mulig utnyttelse i menneskehandel og ber om vurdering fra bistandsadvokat i tilfeller hvor det kan være aktuelt å søke om refleksjonsperiode. Tiltaket erfarer at det tar tid å skape tillit mellom de utsatte og hjelpetiltak, og at mange ikke har tiltro til at de skal få hjelp.

Hope for Justice mottok 15 henvendelser om mulig utnyttelse i 2022 og ga bistand og oppfølging til totalt **12 antatte ofre for menneskehandel**, hvor en av dem fikk et barn i Norge. 4 av personene ble identifisert som ofre for menneskehandel i 2022 og 8 var identifisert fra tidligere år og mottok fortsatt oppfølging fra Hope for Justice. 6 var kvinner og 6 menn. Alle var antatt utnyttet til arbeid. 7 var fra asiatiske land og 5 fra østeuropeiske land. I tillegg ga tiltaket oppfølging til 7 personer som ble ikke identifisert som ofre for menneskehandel, men utsatt for andre typer utnyttelse som lønnsstyveri og sosial dumping. De fleste henvendelsene var fra personer i Oslo og omegn, men det ble også mottatt henvendelser fra Trøndelag og Vestlandet.

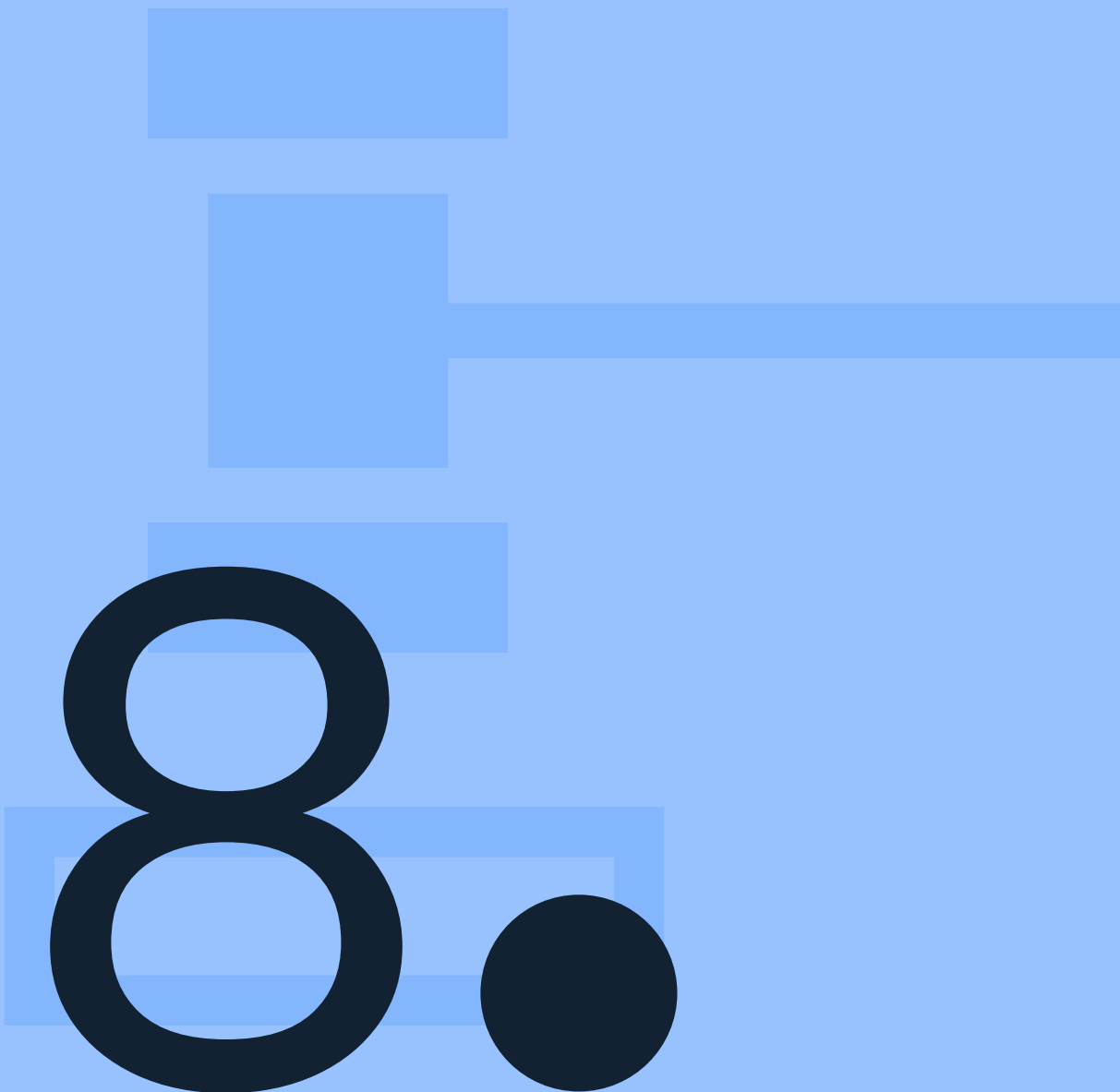
Den tilrettelagte **bistanden** har bestått av innledende konsultasjon for kartlegging, sikre trygg innkvartering, formidling av juridisk råd og bistand, hjelp og støtte til anmeldelse og å sammenstille informasjonen til politiet, bistand til å klage på henleggelse, støtte og rådgivning i asylsøknadsprosessen, 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 tillegg har Hope for Justice bistått i oversettelse via tolk ved flere anledninger, og gitt nødhjelp til ofre i akutte situasjoner. I sakene hvor tiltaket gir bistand og oppfølging til antatte ofre samarbeider Hope for Justice 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 Uropatrulje.

Hope for Justice rapporterer til KOM at **tiltakets programarbeid i Norge fases ut fra 2023**. De viser til at de i likhet med andre organisasjoner har blitt direkte påvirket av den globale økonomiske nedgangen. Koronapandemien og globale kriser har ført til at folk er mer sårbare for menneskehandel, og behovet for tjenester har økt betydelig. Samtidig har høy inflasjon og dårlige valutakurser for det britiske pund mot andre valutaer (organisasjonens hovedkvarter er i Storbritannia), ført til at kostnadene ved å levere disse tjenestene også har økt. Giverne som tiltaket er avhengige av er påvirket av det samme økonomiske presset, som igjen presser tiltakets inntekter. Resultatet er at Hope for Justice på dette tidspunktet ikke har råd til å fortsette alle eksisterende programmer rundt om i verden. De har derfor tatt den vanskelige beslutningen om å fase ut programarbeidet i Norge. Hope for Justice viser til at tiltakets team av dedikerte fagfolk i Norge i løpet av de siste årene har gjort en betydelig forskjell for livene til mennesker utsatt for utnyttelse, og at de har bygget sterke relasjoner til lokalsamfunn og sentrale interessentorganisasjoner. Beslutningen reflekterer ikke organisasjonens vurdering av verdien av arbeidet som er gjort. Hope for Justice er svært takknemlig for medarbeiderteamet, samarbeidspartnere og støttespillere i Norge. Hope for Justice beholder et team i Norge som vil fortsette å støtte det globale arbeidet. De viser videre til at tiltakets foretak Slave-Free Alliance Norway vil fortsette å hjelpe virksomheter i Norge med å beskytte sine leverandørkjeder mot arbeidsutnyttelse og menneskehandel.

Straffesaker

KOM har fått innspill fra Politidirektoratet (POD) om tiltak på straffesaksområdet, utfordringer, utviklingstrekk og statistikk for 2022 (punkt 8.1–8.4). POD har samarbeidet med politidistriktene og Kripos om rapporteringen til KOM.



8.1 Mål og prioriteringer for politiets arbeid

Forbudet mot menneskehandel ble innført i 2003 på bakgrunn av Norges ratifisering av Palermoprotokollen¹. Menneskehandel og grov menneskehandel rammes av straffeloven 2005 §§ 257 og 258. Strafferammen for menneskehandel er 6 år, mens strafferammen for grov menneskehandel er 10 år.



257. Menneskehandel

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

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

På samme måte straffes den som

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

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

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



258. Grov menneskehandel

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

Riksadvokaten har over flere år gitt tydelige prioriteringer av menneskehandelsfeltet. Flere tiltak i den forrige regjeringens handlingsplan fra 2016 hadde som mål å styrke politiets innsats mot menneskehandel. Fra 2018 ga **Stortinget** over statsbudsjettet øremerkede midler til spesialiserte menneskehandelsgrupper i alle politidistrikter og til Kripas. Samtlige politidistrikter etablerte egen menneskehandelsfunksjon, som skal ha fokus på etterretningsproduksjon, forebyggende tiltak, tverretatlig samarbeid og etterforskning.

Kripas 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 Kripas politiets **nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel**. Kompetansegruppen skal bidra til økt fenomenforståelse og kunnskap om menneskehandel i norsk politi.

Fagressurser fra de 12 politidistriktene, påtalemyndigheten, Statsadvokatene, Økokrim, Politiets utlendingsenhet, Kripas, KOM og POD har bidratt inn i **kompetansegruppens arbeid** gjennom 2022. Kompetansegruppen har gjennomført ett digitalt og tre fysiske møter/fagsamlinger. Som tidligere år ble det arrangert en fagsamling på Politihøgskolen på Stavern for alle som jobber med menneskehandel i politiet. Fokus på samlingen var blant annet internasjonalt politisamarbeid, non-punishment prinsippet og informantbehandling innen menneskehandelsfaget. Som et ledd i EØS-samarbeidet med Bulgaria, ble det arrangert OSINT-opplæring (frikildeetterretning) for 12 norske og 10 bulgarske etterforskere som jobber med menneskehandel.

I 2022 hadde kompetansegruppen "Mindreårige som utnyttet til kriminalitet" som utvalgt fokusområde. Som følge av krigen i Ukraina, ble fokus imidlertid rettet mer mot tiltak knyttet til forebygging og avdekking av utnyttelse av ukrainske flyktninger. Kompetansegruppen bidro til forebyggende informasjonskampanjer rettet mot ukrainske flyktninger sammen med blant annet UDI, POD, KOM, Hdir og Bufdir. Kompetansegruppa og Kripas laget også forebyggende filmer, og det ble utarbeidet mal for visittkort for menneskehandelsgruppene til bruk ved oppsøkende virksomhet, se punkt 8.2 for mer informasjon. Utnyttelse av ukrainske flyktninger er valgt som fokusområde i 2023.

Kompetansegruppen jobber videre for å bedre samarbeidet mellom menneskehandelsgruppene og relevante fagmiljøer i og utenfor politiet, nasjonalt og internasjonalt. Kompetansegruppen deltok i 2022 i samarbeid med politimyndigheter fra de andre nordiske landene og Estland for å etablere en nordisk kompetansegruppe mot menneskehandel.

8.2 **Politiets innsats, utfordringer og trender**

Politidirektoratet har mottatt rapportering fra politidistriktene om innsats og utfordringer på menneskehandelsfeltet for 2022. Kripas har rapportert om trender innenfor menneskehandel i 2022.

Forebyggende tiltak

I forbindelse med flyktningstrømmen fra Ukraina har politiet alene, og i samarbeid med andre aktører, produsert informasjonsmateriell rettet mot ukrainske flyktninger, se lenker til materiell [her](#):

- I samarbeid med UDI, Hdir og Bufdir har politiet utformet informasjonsmateriell som gir et budskap om at personer som er utsatt for vold, overgrep eller utnyttning 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.
- Politiet har utviklet forebyggende informasjonsplakater til bruk på grenseoverganger, ankomststeder og knutepunkter.
- POD har også med bistand fra KOM og Kripas 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.
- Kripas har 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.
- Kripas har også laget en annen video rettet mot ukrainske flyktninger med forebyggende fokus på seksuelle overgrep.

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

Flere politidistrikter bidro til NRK Brennpunkt, som i nesten to år har fulgt med på thaimassasjemiljøet i Norge, kartlagt salongene og kvinnene som jobber der. Programmet ("Massasjesalongene", se [her](#)), har undersøkt hvor utbredt sexsalget er, hvem som organiserer det og hvordan det skjer.

Vest politidistrikt har hatt en aktiv mediestrategi i sitt forebyggende arbeid. Målet har vært å få ut informasjon om fenomenet menneskehandel og politiets arbeid og bekymring omkring dette.

Innlandet politidistrikt har det siste året fokusert på mindreårige som utnyttes til kriminalitet. I slike saker kan det skjule seg ofre for menneskehandel, og politidistriktet har hatt et spesielt fokus på tyveriforhold og annen kriminalitet begått av mindreårige hvor gjerningspersonen kan ha fått dette som et oppdrag for å betale gjeld til et bakmannsapparat.

Innlandet politidistrikt har også hatt fokus på sesongarbeidere og har gjennomført besøk hos arbeidsgivere i distriktet som benytter sesongarbeidere, og da spesielt innen landbruk. Her ble det informert om mulig utnyttelse fra bakmenn og hvordan dette kan forbygges. Etter at politidistriktet sommeren 2022 opprettet flere saker på utnyttelse av sesongarbeidere i landbruket, har distriktet hatt god dialog med UDI for å se på tiltak for å forebygge at dette ikke skal skje neste år.

Samarbeid med andre aktører, herunder om oppfølging av ofre

Politidistriktene beskriver i 2022 godt samarbeid med frivillige organisasjoner og andre aktører, som blant annet ROSA, Kirkens Bymisjon, krisesentre, flyktningtjenesten, uteseksjonen og barnevernstjenesten i oppfølging av ofre. Politidistriktene beskriver videre et godt tverretattlig samarbeid med Arbeidstilsynet, UDI, NAV og Skatteetaten innen fagfeltet.

Trøndelag politidistrikt gjennomførte sammen med det regionale ressurscenteret om vold og traumatisk stress (RVTS) et heldagsseminar om menneskehandel, "Kan det være menneskehandel?". Seminaret ble strømmet og gjort tilgjengelig til alle kommunalt ansatte i Trøndelag.

Sør-Vest politidistrikt har forbindelse med utplasseringen av rumenske kollegaer lagt til rette for og gjennomført kompetansedeling om menneskehandel som fenomen med blant annet arbeidstilsynet i Stavanger og Haugesund.

Sør-Øst politidistrikt har deltatt i et EØS-samarbeidsprosjekt med bulgarsk politi innen feltet menneskehandel og mindreårige/unge jenter fra rombefolkningen som kommer til Norge for prostitusjon. Det ble gjennomført samarbeidsmøter i Sofia, Oslo og Varna. Møtene vil fortsette i 2023. Politidistriktet har i denne forbindelse hatt samarbeid med International

Organization for Migration (IOM) og Universitetet i Sofia. Sør-Øst politidistrikt deltok i november 2022 på et fagmøte med UDI om godkjenning av sesongarbeidere til Norge og fokus på hvordan man kan unngå utnyttelse av vietnamesiske sesongarbeidere.

Utfordringer vedrørende avdekking og etterforskning av menneskehandel

Politidistriktene rapporterer i 2022 at det kan være utfordrende at ofre for menneskehandel ikke ser seg selv som offer. Menneskehandel er en type kriminalitet som ofte ikke blir anmeldt til politiet. Ofrene er ofte en del av lukkede miljøer som det er vanskelig å få informasjon fra. Ofrene har ofte reist ut av landet når politiet har fått kunnskap om straffbare forhold ofrene skal være utsatt for. Avdekking av menneskehandel krever derfor politiets tilstedeværelse og oppsøkende virksomhet.

Menneskehandelsaker er vanskelige å etterforske, og det kan være utfordrende å bevise hvordan et menneske har makt over en annen. Ofrene er ofte ressursvake personer med sammensatte problemer av personlig og sosial karakter og kan ha vært påvirket over lang tid. Noen ganger vil deres forklaring forandre seg, og troverdigheten deres svekkes dermed. Bakmennene er ofte godt organisert og har ingen knytning til virksomheten om ikke politiet klarer å knytte dem til det. Denne typen bevis må i de fleste saker innhentes mens utnyttelsen fortsatt pågår for at saken kan tilstrekkelig opplyses. Informasjon i saken er ofte fra hendelser som har skjedd i hjemmet uten andre vitner.

Det er utfordrende å få frem opplysninger som kan styrke saken utenom fornærmedes forklaring. De fleste fornærmede er fra utlandet hvor rekrutteringen har skjedd i land der norske myndigheter har liten mulighet til å innhente informasjon. Deler av utnyttelsen skjer eller kan starte i andre land, og da ofte i utviklingsland hvor det internasjonale samarbeidet er vanskelig. Politiet ender opp med å se på de forhold som har skjedd i Norge, og i hvilken grad utnyttelse i Norge har profitert på andre mennesker.

Politiet har informasjonshull knyttet til potensielle ofre for menneskehandel og bakmenn knyttet til virksomheten. Det manglende etterretningsbildet medfører at det er vanskelig å selekttere saker og aktuelle aktører å bekjempe. Etterretningsproduktene som produseres er ofte informasjon fra straffesaker og politiets registre. Det er behov for innhentning av dagsaktuell informasjon, og at informanttjeneste benyttes for å svare ut informasjonsbehov knyttet til menneskehandel slik at flere saker kan identifiseres. Informasjonsinnhenting og kartlegging av aktuelle miljøer er tidkrevende og krever langvarig stabil innsats.

Trender

Ukrainske flyktninger er sårbare for utnyttelse

Som følge av krigen i Ukraina, har Europol, FN og flere hjelpeorganisasjoner advart mot økt risiko for at kvinner og jenter blir utsatt for menneskehandel og seksuelle overgrep når de er på flukt. Europol advarer mot at kriminelle nettverk vil utnytte situasjonen ved å tvinge sårbare flyktninger inn i prostitusjon, tvangsarbeid og tvangstjenester som tigging og kriminalitet. Nasjonalt er ukrainske flyktninger sårbare for utnyttelse og var også før krigen regelmessig omhandlet som potensielle ofre for menneskehandel til prostitusjon og tvangsarbeid.

Det er indikasjoner på at ukrainske flyktninger blir lokket inn i utnyttelsesforhold av kriminelle nettverk på sosiale medier før de forlater Ukraina. Nettverkene tilbyr for eksempel organisering av flukt og transport ut av landet mot avtale om prostitusjon i Norge og andre land i Europa. Kriminelle aktører kan også bruke det å tilby hjelp i form av husly som et handlingsrom for å sette flyktninger i takknemlighetsgjeld eller andre sårbare situasjoner. Grupper på sosiale medier, med frivillige som vil hjelpe flyktningene, kan bli brukt av kriminelle aktører til å identifisere potensielle ofre for menneskehandel.

Sosiale medier brukt til rekruttering og tilrettelegging

Rekrutteringsannonser på internettsider og sosiale medier blir brukt av kriminelle nettverk for å komme i kontakt med potensielle ofre. Politiet har særlig informasjon om slik rekruttering inn i utnyttelsesforhold innen prostitusjon. Annonsene tilbyr reise til flere land i Europa inkludert Norge. Det reklameres med hjelp til organisering av leiligheter, flybilletter, annonser på eskortesider og kontakt med kunder. Krypterte meldingstjenester blir brukt til organisering innad i nettverket og i kontakt med kunder.

Prostitusjon eller andre seksuelle ytelser

Det er avdekket kriminelle nettverk som driver rekruttering, transport og organisering av utenlandske kvinner for utnyttelse til prostitusjon i Norge. Majoritetene av potensielle ofre for menneskehandel til prostitusjon er utenlandske kvinner som har bakmenn eller tilretteleggere som tar en større andel av fortjenesten, fasiliterer med leiligheter, kontrollerer annonser på eskortesider og/eller har kommunikasjon med kunder. Massasjestudioer i flere politidistrikt er omhandlet med mistanke om menneskehandel til prostitusjon. Adressene til flere av massasjestudioene er tilknyttet annonser på eskortesider.

Det er 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.

Tvangsarbeid

Menneskehandel i form av tvangsarbeid er den mest alvorlige formen for arbeidslivskriminalitet, og nedenfor er en oversikt over bransjer hvor det er indikasjoner på at det forekommer tvangsarbeid:

- Bygg- og anlegg
- Transport
- Bilverksteder/bilpleie
- Fiskerinæringen
- Restaurant
- Dagligvare
- Bemanningsbyråer
- Sesongarbeidere i landbruk

Majoriteten av arbeidstakerne som blir utnyttet er utenlandske statsborgere som har manglende arbeidskontrakter, HMS-kort, ikke innrapportert lønn, ikke tilstrekkelig verneutstyr og ofte uverdige boforhold. Trusler om bruk av vold, represalier, oppsigelse og kontroll av arbeidstakernes ID-dokumenter er eksempler på aktørenes kontrollmetoder. Arbeidsgiverne har i mange tilfeller enten samme etniske bakgrunn som arbeidstakerne eller en ansatt som fungerer som en tilrettelegger. Tilretteleggeren mottar noe høyere lønn, og har samme nasjonalitet eller snakker samme språk som arbeidstakerne som blir utnyttet.

Tvangstjenester

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

Krigstjeneste i fremmed land

Det er ingen kjent informasjon om at norske borgere har vært utsatt for menneskehandel til krigstjeneste i andre land i 2022.

Organhandel

Det er ingen kjent informasjon om at det har foregått organhandel i Norge i 2022. Det er heller ikke kjent om norske borgere har dratt til utlandet for å ta del i ulovlig organhandel.

Politiets trusselvurdering (PTV) 2023, 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).¹

Tabell 2: Anmeldelser i 2022 fordelt etter politidistrikt og utnyttingsform. Anmeldelser av grov menneskehandel fremgår i parentes.

2022	Totalt	Prostitusjon/ andre seksuelle ytelser	Tvangsabreid/-tjenester	Oranhandel	Krigs-tjeneste	Tilrettelegging
Anmeldelser, i alt	32 (1)	9	9 (1)	–	–	14**
Oslo politidistrikt	9 (1)	4	5 (1)			
Øst politidistrikt*	4	3	1			
Innlandet politidistrikt	15		1			14
Sør-Øst politidistrikt	1	1				
Sør-Vest politidistrikt	1		1			
Vest politidistrikt	2	1	1			

* 1 anmeldelse i 2022 var registrert med gjerningssted i utlandet, med Øst politidistrikt som eierdistrikt.

** Sakene registrert under "tilrettelegging" gjaldt utnyttelse til tvangsarbeid.



¹ Opplysningene er hentet fra politiets straffesaksregister, Strasad, tabell JUS063 og JUS065. Oversiktene gjelder anmeldelser som er opprettet i Norge, men der gjerningssted også kan være i utlandet. Statistikken er "frys" pr. 1. januar i året etter statistikkåret slik at de ulike årene kan sammenlignes mot hverandre. Status for disse sakene kan følgelig forandres underveis i etterforskningen. Det er differensiert mellom "menneskehandel" og "grov menneskehandel". I tabell 2 og 3 fremkommer også "tilrettelegging" for menneskehandel, som er en egen statistikkgruppe i Strasad. Vi har spesifisert utnyttingsform for disse sakene i kommentar til tabell 2.

Tabell 2 viser **anmeldelser** i 2022 fordelt etter politidistrikt og utnyttingsform:

- I 2022 var det 32 anmeldelser, 1 av anmeldelsene var for grov menneskehandel.
- 23 av anmeldelsene gjaldt utnyttelse til tvangsarbeid eller tvangstjenester, hvorav 1 var grov. 14 av de 23 anmeldelsene gjaldt tilrettelegging av menneskehandel (tvangsarbeid innen sesongarbeid).
- 9 av anmeldelsene gjaldt utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål.
- 1 anmeldelse i 2022 var registrert med gjerningssted i utlandet, med Øst politidistrikt som eierdistrikt.
- 6 av 12 politidistrikter hadde anmeldte saker om menneskehandel. Innlandet og Oslo politidistrikt mottok eller initierte flest anmeldelser.
- I de 32 menneskehandelssakene som ble anmeldt i 2022 var det registrert i alt 33 fornærmede:
 - 1 av de fornærmede var under 18 år på gjerningstidspunktet, mens hhv. 22 og 10 var i aldersgruppene 18–29 år og 30 år eller eldre.
 - Den fornærmede under 18 år var en jente. Blant de fornærmede i alderen 18–29 år, var det 15 kvinner og 7 menn, og blant de fornærmede i alderen 30 år og over, var det 7 kvinner og 3 menn.
 - 1 av de fornærmede var norsk statsborger, 14 var statsborgere fra andre europeiske land og 18 fra asiatiske land.
- I de 32 menneskehandelssakene som ble anmeldt i 2022 var det registrert i alt 38 gjerningspersoner som mistenkt eller siktet:
 - 29 var menn og 9 kvinner
 - 22 var norske statsborgere, 12 var statsborgere fra andre europeiske land og 4 fra asiatiske land.

Tabell 3: Anmeldelser fordelt etter utnyttingsform siste fem år (2018–2022). Anmeldelser av grov menneskehandel fremgår i parentes.

	Totalt	Prostitusjon/ andre seksuelle ytelser	Tvangsabreid/-tjenester	Oranhandel	Krigs-tjeneste	Tilrette-legging
2018	45 (11)	24 (7)	18 (2)	–	–	3 (2)
2019	36 (3)	17 (2)	15	–	–	4 (1)
2020	39 (3)	17 (1)	20 (2)	1	–	1
2021	29	14	10	–	1	4
2022	32 (1)	9	9 (1)	–	–	14

Tabell 4: Anmeldelser fordelt etter politidistrikt siste fem år (2018–2022). Anmeldelser av grov menneskehandel fremgår i parentes.

	2018	2019	2020	2021	2022
Anmeldelser totalt	45 (11)	36 (3)	39 (3)	29 (0)	32 (1)
Oslo politidistrikt	13 (4)	7	19 (2)	10	9 (1)
Øst politidistrikt	4	7	4	1	4
Innlandet politidistrikt	1 (1)	1	1	2	15
Sør-Øst politidistrikt	6 (1)	3 (2)	3	2	1
Agder politidistrikt	3 (1)	4		1	–
Sør-Vest politidistrikt	4	2	2	1	1
Vest politidistrikt	5 (1)	3 (1)	3	6	2
Møre og Romsdal politidistrikt	–	4	1	1	–
Trøndelag politidistrikt	2	–	2	1	–
Nordland politidistrikt	–	1	1 (1)	1	–
Troms politidistrikt	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 (2018–2022):**

- Antall anmeldelser i 2022 var noe høyere enn i 2021.
- Oversikten i tabell 4 viser ulik fordeling av anmeldelser over tid og mellom politidistrikter. Oslo politidistrikt har gjennomgående hatt flest anmeldelser i perioden.

Anmeldelser totalt, sammenlignet siste fem år



8.4 Straffesaksbehandling

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

Tabell 5: Hovedresultater for politiets straffesaksbehandling av menneskehandelsaker (2018–2022).

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

	2018	2019	2020	2021	2022	% endring fra 2021*	% endring fra gj.snitt 2018–21*
Antall anmeldelser	45	36	39	29	32	10,3	-14,1
Antall påtaleavgjorte saker	36	50	27	35	20	-42,9	-45,9
Antall påtaleavgjorte saker, oppklart	10	19	9	14	6	-57,1	-53,8
Oppklaringsprosent	32%	45%	41%	44%	33%	2,8	11,4
Gj.snittlig saksbehandlingstid, oppklarte saker	362	293	255	227	419	192	135

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

I 2022 ble det fattet en påtaleavgjørelse i 20 menneskehandelsaker, hvorav 14 ble anmeldt i 2021 eller tidligere. 3 av sakene som ble påtaleavgjort i 2022 resulterte i en tiltalebeslutning. De øvrige sakene ble henlagt eller henført under andre straffebestemmelser. Nedenfor gis en nærmere forklaring av tabellen:

- I 2022 ble 6 saker (33 prosent) avgjort med en kode som regnes som oppklart.
- De oppklarte sakene som ikke resulterte i en tiltalebeslutning dreier seg i hovedsak om tilfeller der intet straffbart forhold var bevist.
- De fleste sakene som i 2022 ble påtaleavgjort med en kode som regnes som ikke oppklart ble henlagt på bakgrunn av bevisets stilling.
- Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden fra anmeldelse frem til påtaleavgjørelse for oppklarte saker var for 2022 på 419 dager, en økning fra 227 i 2021. Gitt at antallet oppklarte saker er såpass lavt, blir gjennomsnittlig saksbehandlingstid påvirket av enkeltsaker med svært lang saksbehandlingstid. For alle de påtaleavgjorte sakene var gjennomsnittlig saksbehandlingstid 137 dager.



8.5 Domfellelser

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

I 2022 var det ingen nye dommer om menneskehandel. Det var ikke avsagt nye dommer om menneskehandel per 1. tertial i 2023.

Siden innføringen av straffebestemmelsen om menneskehandel i 2003, er det etter KOMs oversikt avsagt totalt 52 fellende dommer. Alle dommene er rettskraftige.



14

14 av straffesakene omfatter utnyttelse av mindreårige.



41

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



10

10 av straffesakene gjelder utnyttelse til tvangsarbeid eller tvangstjenester.



1

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

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

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

Øvrige tiltak for avdekking og forebygging

I anmodning om innspill til KOMs tilstandsrapport for 2022 ba vi aktørene gi kortfattet informasjon om eventuelle gjennomførte forebyggingstiltak mot menneskehandel. I tillegg til aktører som årlig rapporterer til KOM, ba vi for 2022 også om innspill fra øvrige aktører som Arbeidstilsynet og Kriminalomsorgen, regionale samarbeidsnettverk og øvrige frivillige organisasjoner som mottar tilskudd fra JDs tilskuddsordning på menneskehandelsfeltet.



9.1 Tiltak fra Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet er en aktiv deltaker i de tverretatlige sentrene mot arbeidslivskriminalitet, **A-krimsentrene**. Det er etablert åtte slike sentre. Gjennom arbeidet i sentrene, men også i **tilsyn** utført av Arbeidstilsynet alene, påtreffer Arbeidstilsynet ofte arbeidstakere i utsatte situasjoner. Problemene særlig utenlandske arbeidstakere utsettes for er for lav lønn, for lange arbeidsdager, dårlige boforhold og ugyldige eller fravær av arbeidskontrakter. Dette er utfordringer som gjerne kan karakteriseres som sosial dumping, og hvor Arbeidstilsynet ikke har påvist forholdet som menneskehandel. Slike saker følges vanligvis opp med **administrative tiltak** (pålegg, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr).

Arbeidstilsynet deltok også i **EMPACT**¹-aksjonsuken i 2022 sammen med politiet. Det ble ikke funnet tydelig indikasjon på menneskehandel i de undersøkte virksomhetene, men derimot flere tilfeller av sosial dumping. Både i EMPACT-uken og ellers har Arbeidstilsynets inspektører hatt særlig **søkelys** på mulig utnyttelse av ukrainske arbeidstakere.

I tillegg til tilsyn, gjennomfører Arbeidstilsynet forebyggende aktiviteter i form av **veiledningstiltak** rettet mot utenlandske arbeidstakere. Arbeidstilsynet har informasjon på sine nettsider på en rekke språk (også på ukrainsk), gjennomfører målrettet annonsering i sosiale medier mot relevante målgrupper av utenlandske arbeidere, har gjennomført veiledningsseminarer for utenlandske arbeidstakere og delt ut informasjonsmateriell under tilsyn.

Arbeidstilsynet erfarer at **grensesnittet** mellom sosial dumping og menneskehandel kan oppleves uklart for inspektørene. For å **styrke** Arbeidstilsynets arbeid med og bidrag mot menneskehandel, vedtok Arbeidstilsynet høsten 2022 et **mandat** for arbeidet mot menneskehandel og utpekte ni **inspektører som skal ha særskilt kunnskap** om indikatorer på menneskehandel, etablere og ha kontakt og samarbeid med politiets menneskehandelsgrupper og frivillige organisasjoner i sine geografiske områder, og bidra til å øke kunnskap om menneskehandel internt i Arbeidstilsynet. I tillegg videreføres rollen som **nasjonal koordinator** av menneskehandelskontaktene, som skal bidra til at inspektørene får den opplæring og oppfølging som er nødvendig.

Arbeidstilsynet påpeker til KOM at tilsynet skal være en viktig aktør for å bidra til at de som utnytter de svakeste i norsk arbeidsliv blir avslørt, og at mennesker i sårbare situasjoner henvises til rette aktører for bistand.

¹ European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats.

9.2 Tiltak i kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen Innlandet inngikk i 2020 en **samarbeidsavtale med ROSA** med mål om at innsatte som kan være utsatt for menneskehandel blir identifisert og får oppfylt rettighetene sine.

Ansatte i kriminalomsorgen har en avgjørende rolle i å identifisere ofre som er utsatt for tvungen kriminalitet, og som ledd i et samarbeid mellom Kriminalomsorgen Innlandet og ROSA ble det i 2022 igangsatt et arbeid med å utvikle en **veileder for ansatte i kriminalomsorgen**. Lokasjonssleder ved Kongsvinger fengsel vikarierte seks måneder i ROSA og tok del i arbeidet. Veilederen vil være et generelt hjelpemiddel til identifisering av mulige ofre for menneskehandel i norske fengsler. Den skal gi ansatte en forståelse av hva menneskehandel er og hva som kan gjøres hvis det er mistanke om slik utnyttelse. Veilederen vil bli trykket i 2023 og distribuert til alle fengsler. Arbeidet ble i 2022 finansiert av Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) gjennom **tilskuddsordningen** for frivillige og ideelle organisasjoner på kriminalomsorgens område, se [her](#) for informasjon om ordningen. I tillegg til utvikling av en veileder, gjennomførte ROSA opplæring av ansatte i Bodø og Evje fengsel. Tilskuddsmidlene ble også benyttet til generell erfaringsutveksling og erfaringsarbeid.

Frelsesarmeens fengselsarbeid mottok også støtte fra KDI gjennom tilskuddsordningen for frivillige og ideelle organisasjoner på kriminalomsorgens område. Frelsesarmeen er tilstede i fengsler og tilbyr samtaler med alle innsatte. Frelsesarmeen kapellaner og ansatte har tilegnet seg verdifull kompetanse om menneskehandel og moderne slaveri og bidrar i arbeidet også med å avdekke andre former for utnyttelse.

9.3 Regionale og lokale samarbeidsnettverk i arbeidet mot menneskehandel

KOM påpeker at **faste samarbeidsstrukturer**, også med lokal eller regional forankring, er viktig for å forebygge, avdekke og bekjempe menneskehandel. Det er i dag ikke etablert en koordineringsstruktur eller en lik administrativ tilknytning for lokale samarbeid på menneskehandelsfeltet. Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har over **tilskuddsordningen** på menneskehandels- og prostitusjonsfeltet finansiert to oppstartsprosjekter for slike samarbeid, med mål om videre forankring av samarbeidet i kommunen.¹

¹For informasjon om Human Trafficking Support Oslo (HTSO) ved NAV Grünerløkka sin funksjon om koordinering i Oslo kommune, se punkt 7.4.

Tverroperativt kompetanseteam mot menneskehandel i Salten

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

Kompetanseteamet skal være et fast nettverk som samler aktører fra myndighetene, det offentlige, frivilligheten og kunnskapsmiljøer. Formålet er å øke kompetansen for å avdekke flere utsatte og gjerningspersoner, forebygge menneskehandel, og yte samordnet og helhetlig bistand til antatte ofre innenfor rammen av det de har krav på. Se rapport fra ToKt publisert i 2021 "Kunnskap, erfaringer og utfordringer i arbeidet med menneskehandel i Salten" [her](#).

Kompetanseteamet møtes ca. to ganger i året og består av offentlige og frivillige/private aktører.² Fagdage er en viktig arena for kompetanseheving om menneskehandel. Det er også etablert et innsatsteam. Dette består av RVTS Nord, Kriesesenteret i Salten, NAV, A-krim, politi, overgrepsmottaket, barnevernstjenesten og flyktningkontoret, og teamet møtes en gang i måneden. Teamet har vektlagt å bli kjent med hverandre, med tanke på regelverk, praksis og hvordan de ulike jobber med temaet menneskehandel. Jevnlige møter i innsatsteamet gir mulighet for informasjonsdeling om aktiviteter og trender, og den tette kontakten gjør at aktørene ikke oppleves så langt unna hverandre. Innsatsteamet har jobbet med kompetanseheving, blant annet satt fokus på såkalte gråsonesaker. Dersom det avdekkes antatt ofre for menneskehandel, kan teamet innen 24 timer bistå slik at offeret får hjelp og bistand. Menneskehandel er et av flere temaer som er komplisert og utfordrende å jobbe med. Internt hos de ulike aktørene er det ikke mange som har kjennskap til eller jobber direkte med temaet, og innsatsteamet er derfor en viktig arena for å bygge et fagmiljø. Innsatsteamet har ikke fått inn konkrete saker i 2022, og det vises til at de har utfordringer med å gjøre kjent ToKt som nettverk og muligheten for andre til å ta kontakt med dem for å diskutere saker.

¹ Salten består av de ti kommunene Beiarn, Bodø, Fauske, Gildeskål, Hamarøy, Meløy, Rødøy, Saltdal, Steigen og Sørfold. Det er en målsetning på sikt er å utvide regionen til å omfatte hele Nordland fylke.

² Kompetanseteamet består av KUN, kriesesenteret, RVTS Nord, politiet, A-krim senteret, Konfliktrådet, Støttesenter for kriminalitetsutsatte, SLT-koordinator, IMDi regionkontor, Bufetat, Fylkeskommunen, rådgivningstjenesten vgs., NAV, barnevernstjenesten, barne- og familieenheten, overgrepsmottaket, uteseksjonen, mangfoldskoordinator, voksenopplæringen, oppfølgingstjenesten, flyktningkontoret, familievernkontoret, Frelsesarmeens rusomsorg, Kvinnehuset, Batteriet Nord-Norge, Kirkens Bymisjon, Redd Barna, Norsk Folkehjelp og Røde Kors.

Tromsø kompetansenettverk

Det tverrfaglige- og tverretatlige arbeidet mot menneskehandel i Tromsø ble etablert i 2019 gjennom prosjekt Arbeid mot menneskehandel, ved en henvendelse fra Troms politidistrikt. Politiet ønsket Tromsø kommune med på laget for å ivareta antatte ofres rettigheter i konkrete menneskehandelsaker og i arbeidet med å avdekke og forebygge menneskehandel. Tromsø kommune er en sentral aktør, og har en rekke lovpålagte oppgaver knyttet til fagområdet. Troms politidistrikt hadde utformet en prosjektbeskrivelse, som ble forelagt Tromsø kommune. Tromsø kommune og Troms politidistrikt inngikk deretter en skriftlig avtale om samarbeid og etablerte et prosjekt. Prosjektet ble delvis finansiert av JD over tilskuddsordningen nevnt over i perioden 2019–2020, med mål om å oppnå en forankring av arbeidet i kommunen etter prosjektperioden.

Det tverrfaglige arbeidet mot menneskehandel ble fra desember 2021 implementert i kommunen ved en koordinator for tverretatlig operativt team (TOT) og ved deltakelse i Tromsø kompetansenettverk.

Koordinator for TOT, forankret i NAV, har ansvar for samordning og koordinering av enkeltsaker med oppfølging av antatte ofre for menneskehandel. Koordinator er tilknyttet Tromsø kompetansenettverk og er en ressursperson for kommunen innen fagområdet.

Tromsø kompetansenettverk er et lokalt nettverk etablert i 2013 med fokus på negativ sosial kontroll, men der temaet menneskehandel ble del av mandatet i 2021. Nettverket "Tromsø kompetansenettverk mot negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, kjønnslemlestelse og menneskehandel" (videre nevnt som Tromsø kompetansenettverk) ble etablert på bakgrunn av enkeltsaker, og har siden blitt formalisert og forankret i Tromsø kommune ved Avdeling for helse og omsorg, seksjon for velferd, arbeid og inkludering. Tromsø kommune har ansvar for koordinering av nettverket.¹

Bakgrunnen for at arbeidet mot menneskehandel ble innlemmet i Tromsø kompetansenettverk var at lokale aktører jobbet for fragmentert med fagområder som er knyttet tett opp mot hverandre. Ved å samordne ressursene og kompetansen, forventer kommunen å kunne levere langt bedre og mer effektive tjenester til denne gruppen av tjenestemottakere.

¹ Nettverket består i dag av 21 ulike aktører fordelt på kommune, fylkeskommune, stat og frivillige. Per 2022 er deltakerne fra Tromsø kommune (koordinator), Enhet for psykisk helse og rus, NAV, krisesenteret, Sosialmedisinsk senter, flyktningtjenesten, legevakt, barnevernstjenesten, familievernkantoret, RVTS Nord, politiet, Støttesenter for kriminalitetsutsatte, Arbeidstilsynet, Statens barnehus, Konfliktrådet, fylkeskommunen, Avdeling for voksenopplæring, karriere og integrering, voksenopplæringen, IMDi ved minoritetsrådgivere, Selvhjelp for innvandrere og flyktninger, Tromsø Røde Kors, Forebyggende helsetjenester og Sentrum helsestasjon.

Formålet med nettverket er å bidra med kompetanseheving til de som møter utsatte, få økt fokus på temaene og en bedre fenomensforståelse. Gjennom økt kompetanse, er det ønskelig å bidra til at flere saker forebygges, avdekkes på en god måte og fører til et styrket tverrfaglig og tverretatlig samarbeid i kommunen. Dette er et fellesprosjekt i Tromsø kommune som binder kommune, fylkeskommune, stat og frivillige sammen og skaper god forankring i linja.

I 2022 har nettverket gjennomført to nettverksmøter, hvor et av møtene hadde fokus på menneskehandel og negativ sosial kontroll, og opplæringsverktøy utarbeidet av RVTs. I tillegg ble det arrangert fagdag sammen med RVTs Nord om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Videre har nettverket gjennom en tverrfaglig og tverretatlig arbeidsgruppe utarbeidet nye tolkerutiner for Tromsø kommune og vært med som referansegruppe i utarbeidelse av ny avtale med nye tolkeleverandører for kommunen. Tromsø kompetansenettverk er blitt en viktig ressurs og bidragsyter for Tromsø kommune, som bidrar til en tydeligere oversikt over hvem som gjør hva og til en styrking av faglig samarbeid på tvers.

9.4 Informasjons- og forebyggingstiltak fra øvrige frivillige organisasjoner

Tiltak i regi av Lightup Norway

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

Lightup Norway har gjennom 2022 fremholdt **forebyggende innsats** mot menneskehandel gjennom **informasjonstiltak og undervisning**, primært rettet mot ungdommer. Tiltakene setter fokus på unges forbrukermakt og unges mulighet til å ta valg som reduserer etterspørselen etter varer og tjenester produsert eller utført av mulige ofre for menneskehandel. Spesielt er fokus rettet mot seksuell utnyttelse gjennom digitale plattformer.

Lightup fremhever at organisasjonen har sterk tro på at den oppvoksende generasjonen spiller en essensiell rolle som aktive endringsagenter for å redusere menneskehandel og utnyttelse. Uten å ha med unge på laget, vil ikke innsatsen lykkes. Lightup erfarer at unge virkelig ønsker å ta valg som hindrer menneskehandel, men at de trenger verktøy som kan sette dem i stand til å ta nettopp slike valg.

Lightup rapporterer at kunnskapsnivået om menneskehandel er forholdsvis lavt blant ungdom, og at det dermed er viktig at ungdommer blir utrustet med god kunnskap om tematikken. Lightup erfarer at unge ønsker å engasjere seg i arbeidet gjennom å selv være

med og identifisere løsninger og verktøy som kan bidra til å skape positiv forandring som trengs og redusere utnyttelsen som skjer. De erfarer også at informasjonstiltakene kan bidra til å forebygge at unge selv utsettes for utnyttelse, og spesielt utnyttelse i digitale kanaler. På denne måten vil Lightup bidra til å redusere ungdommers egne sårbarhet for seksuell utpressing, krenkelser og utnyttelse.

Gjennom 2022 har Lightup videreutviklet **ressursmaterieil til bruk i skoler**, holdt workshops, seminarer og foredrag for i overkant av 2 300 personer (herunder 1 750 ungdommer og studenter) landet rundt, til sammen i 30 ulike undervisningsarenaer. Deler av undervisningen har blitt avholdt for voksne yrkesaktive eller foreldre som sekundær målgruppe.

Gjennom 2022 har Lightups nettverk av frivillige også jobbet med publisering av flere artikler og saker til **Lightupmagasinet**. Dette er et digitalt magasin på Lightup sin nettside som søker å gå i dybden på temaer som berører menneskehandelsfeltet og tematikken som helhet. Målgruppen for magasinet er primært unge mellom 13–30 år. Totalt har magasinredaksjonen publisert 8 saker i 2022. I tillegg har Lightup fått på trykk flere mediasaker i tradisjonelle medier, og Lightup har også fremmet viktigheten av forebyggende innsats mot menneskehandel i politisk påvirkningsarbeid gjennom året.

Podkast-redaksjonen har jobbet med videreutvikling av **podkast-konseptet Ungt søkelys** og spilt inn en ny sesong av denne i samtaleformat. Hovedmålgruppen for Ungt søkelys er unge i alderen 13–15 år. Formålet er å nå ut til målgruppen med dybdekunnskap om menneskehandel og menneskehandelsrelatert tematikk, på en plattform der de allerede befinner seg. Videre opprettholder Lightup tilstedeværelse i sosiale medier, primært på Instagram, men også på Facebook og LinkedIn.

Tiltak i regi av Soroptimist International Norgesunionen

Soroptimist International er en global organisasjon for yrkeskvinner etablert i 1921, med ca. 72 000 medlemmer i 121 land. Organisasjonen er partipolitisk og religiøst nøytral. Soroptimistene arbeider gjennom prosjekter, påvirkning og kommunikasjon med en visjon å være en global stemme for kvinner lokalt, nasjonalt og globalt. Norske soroptimister har et særskilt engasjement for utdanning av jenter og kvinner og for bekjempelse av menneskehandel. De deltar jevnlig i høringer i kvinnerelaterte spørsmål, og Soroptimist International har rådgivende status i FN.

Soroptimist International Norgesunionen har i 2022 videreført sitt forebyggings- og informasjonstiltak mot prostitusjon og menneskehandel ved **Fortellerteateret "Valgt det..."**, se valgtDET.no. Forestillingene er blitt spilt fra 2016, med oppstart og implementering fra 2015.

Under koronapandemien måtte forestillinger avlyses, men teateret startet opp igjen høsten 2021. I 2022 er det spilt 42 forestillinger, hvor de har nådd ut til ca. 3 000 publikummere. Mange av forestillingene er spilt på folkehøgskoler rundt om i landet. Andre målgrupper har vært Likestillingssenteret KUN, RTVS Nord, studenter ved Politihøgskolen avd. Bodø, representanter fra frivillige organisasjoner, voksenopplæring, studenter fra barnevernsutdanningen, ansatte ved krisesentre, barnevern, sosionomstudenter og Home-Start familiekontakten. Organisasjon har også jobbet for å ha forestillinger for militæret, med det lyktes ikke i 2022.

Formålet med teaterprosjektet er å drive opplysningsvirksomhet om prostitusjon og menneskehandel og forebyggende arbeid, ved å formidle budskap på en måte som gjør at individer i målgruppene reflekterer over temaet menneskeverd. Organisasjonen påpeker at forestillingen er relevant for alle, ettersom den handler om medmennesker og ikke minst livsmestring av en helt annen karakter enn det de fleste kjenner til. Elever som kommer fra en bakgrunn som gir gjenkjennelse i forestillingen får en opplevelse av å bli forstått og anerkjent. Skuespillerne viser til god dialog etter forestillingene, både fra elever og lærere, og at temaet også er blitt brukt videre i undervisningen.



Tekst og korrektur: KOM

Layout og design: TRY

© Koordineringsenheden mot menneskehandel, juni 2023



