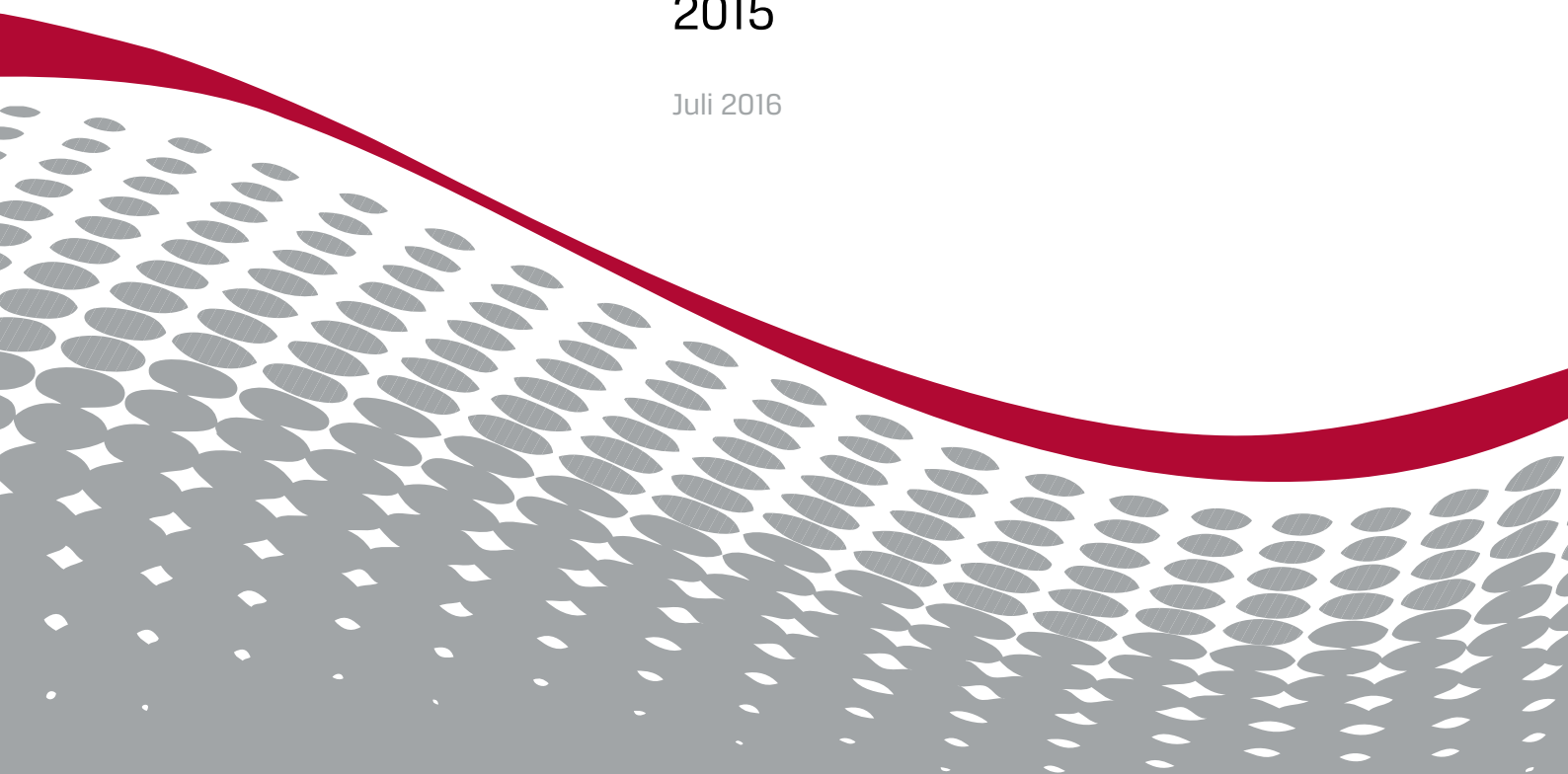


# Rapport

fra Koordineringsenheten  
for Ofre for Menneskehandel

2015

Juli 2016





# Innhold

<b>Sammendrag</b>	<b>3</b>	<b>4 Omfang av menneskehandel</b>	<b>13</b>
<b>1 Innledning</b>	<b>4</b>	4.1 Personer identifisert som potensielle ofre for menneskehandel .....	13
1.1 KOMs mandat og arbeidsoppgaver .....	4	4.1.1 Rapportering til KOM om personer identifisert som potensielle ofre i Norge .....	14
1.2 KOMs organisering .....	5	4.2 Beregnet omfang av potensielle ofre for menneskehandel som har fått bistand og beskyttelse i Norge .....	17
1.2.1 KOMs fremtidige funksjon, mandat og organisering .....	5	4.2.1 Hvorfor velger mange identifiserte mulige ofre å avslå tilbud om bistand? .....	19
1.2.2 KOMs tilstandsrapport 2015 .....	6	4.3 Hvem er de potensielle ofrene? .....	20
<b>2 Utfordringer 2015</b>	<b>7</b>	4.3.1 Nasjonalitet .....	22
2.1 Nye utfordringer i 2015 .....	8	4.3.2 Rapporterte utnyttingsformer .....	23
2.1.1 Migrasjonsstrømmene til Europa .....	8	4.3.3 Barn .....	27
2.1.2 KOMs samarbeidspartnere – rapporterte nye utfordringer i 2015 .....	8	4.3.4 Kvinner .....	33
<b>3 KOMs aktiviteter 2015</b>	<b>10</b>	4.3.5 Menn .....	36
3.1 Møter i regi av KOM og deltagelse i andre møter og seminarer .....	10	4.4 Utviklingen 2007–2015 .....	39
3.2 Kompetanseheving og informasjonstiltak .....	11	4.5 Hva skjer med de som blir identifisert som potensielle ofre? .....	40
3.3 Generell veiledning og bistand .....	11	4.5.1 Oppholdstillatelse .....	41
3.4 Rutiner og regelverksutvikling .....	12	4.5.2 Tilrettelagt retur til hjemland .....	43
3.5 Andre arbeidsprosesser i 2015 .....	12	<b>5 Straffesaker om menneskehandel</b>	<b>47</b>
		5.1 Anmeldelse .....	48
		5.2 Etterforskning .....	50
		5.3 Påtale og domfellelser .....	55
		5.3.1 Oversikt over straffesaker med fellende dom .....	56
		<b>Vedlegg</b>	<b>63</b>



# Sammendrag

KOM er gitt i oppgave å utarbeide en årlig tilstandsrapport som skal gi en oversikt over den nasjonale situasjonen på menneskehandelsområdet. I dette ligger det å gjøre et forsøk på å kartlegge omfanget av personer som identifiseres som mulige ofre for menneskehandel i Norge, og dokumentere hvilke utfordringer som myndigheter og hjelpetiltak møter på i arbeidet med å avdekke saker og bistå ofrene.

KOMs årlige tilstandsrapporter har i løpet av de siste år innholdsmessig økt i omfang og har gradvis blitt mer omfattende og detaljert. Spesielt gjelder dette den delen av rapporten som dokumenterer utfordringene på feltet og hva de ulike myndighetene og hjelpetiltak gjør for å bøte på disse utfordringene. KOM har besluttet at rapporten for 2015 skal ha hovedfokus på omfangsberegningene. Rapporten omfatter således primært nye utfordringer som ikke har vært reflektert i tidligere års tilstandsrapporter.

KOMs omfangsberegning som presenteres i denne rapporten må ses i sammenheng med hvilke aktører som rapporterer til KOM, og hvem/hva disse aktørene innrapporterer. Selv om beregningen ikke gir eksakte tall, mener vi likevel at den gir oss viktig informasjon om art og omfang av menneskehandel i Norge. Sentralt for 2015 er:

- Reduksjon i det totale antall rapporterte ofre som ble identifisert og takket ja til bistand og beskyttelse, fra 324 i 2014 til 301 i 2015. Dette utgjør en reduksjon på ca. 7 %.
- Av de 301 rapporterte ofrene, ble 145 ofre identifisert for første gang i 2015. (54 oppgitt med uklart identifiseringsårstall).
- Det er en økning i det rapporterte antall antatt mindreårige<sup>1</sup> ofre for menneskehandel i 2015. Gutter og jenter utgjør ca. 14 % av det totale antall ofre, mot ca. 11 % i 2014.
- Majoriteten av rapporterte ofre er fortsatt kvinner som utnyttes til prostitusjon og andre seksuelle formål, dog ser vi en reduksjon i innværende år. Av det totale antall rapporterte mulige ofre for menneskehandel utgjør kvinner i 2015 ca. 68 %, og av disse er ca. 86 % utnyttet

til prostitusjon eller andre seksuelle formål.

- Antall menn som ble rapportert som mulige ofre for menneskehandel er det samme som året før. Av det totale antall identifisert ofre utgjør dette en liten prosentvis økning fra ca. 16 % i 2014 til ca. 17 % i 2015.
- Antall rapporterte ofre antatt utnyttet innen tvangsarbeid og tvangstjenester har gått ned fra ca. 32 % i 2014 til ca. 29 % av samtlige former for menneskehandel i 2015.
- I 2015 ble det registrert 62 anmeldelser for menneskehandel. Det er markant nedgang fra 2014. Av de 62 anmeldelsene var syv for grov menneskehandel. Nærmere 70 % av anmeldelsene dreier seg om utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål. 14 av 27 politidistrikt har registrerte anmeldelser.
- Siden innføringen av menneskehandelsforbudet i 2003 er det per juni 2016 avsagt totalt 41 fellende dommer. Kun to dommer gjelder utnyttelse i tvangsarbeid, hvorav den ene ikke er rettskraftig. Seks dommer er for utnyttelse til ulike former for tvangstjenester. De resterende dommene gjelder utnyttelse til prostitusjon og andre seksuelle formål.
- Den 1. oktober 2015 trådte ny straffelov i kraft. Menneskehandel rammes nå av straffeloven 2005 §§ 257 og 258<sup>2</sup>. Bestemmelsen i straffeloven 1902 vil imidlertid fortsatt være gjeldende for nye saker der gjerningstidspunktet er forut for 1. oktober 2015. I ny straffelov er strafferammen for menneskehandel økt til seks år, mens strafferammen for grov menneskehandel fortsatt er 10 år.

<sup>1</sup> Personer under 18 år.

<sup>2</sup> Tidligere § 224 i straffeloven 1902.

# 1 Innledning

KOM er en forkortelse for «Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel». KOM er et av flere tiltak i myndighetenes arbeid mot menneskehandel og KOMs overordnede funksjon er å være *en pådriver for tverretattlig samarbeid*.

I perioden 2006–2010 var KOM prosjektorganisert, og våren 2010 fikk NTNU Samfunnsforskning i oppdrag fra daværende Justis- og politidepartementet å evaluere KOM<sup>3</sup>. Evalueringen skulle blant annet danne grunnlaget for å vurdere opprettelsen av en permanent koordineringsenhet<sup>4</sup>. Hovedfokuset i evalueringsrapporten er en vurdering av KOM-prosjektet og prosjektets fremtid. I rapporten blir KOMs forankring, mandat, funksjoner og organisatoriske plassering drøftet.

På bakgrunn av evalueringens konklusjoner og anbefalinger besluttet Justis- og beredskapsdepartementet, i samråd med andre berørte departementer, at KOM skulle videreføres som en permanent enhet. Fra 1. januar 2011 ble KOM en permanent funksjon, fortsatt administrativt underlagt Politidirektoratet.

## 1.1 KOMs mandat og arbeidsoppgaver

KOM har et eget mandat fra Justis- og beredskapsdepartementet hvor det fremkommer at KOM skal ha et tverretattlig/tverrfaglig fokus og *være et virkemiddel for bedre samordning mellom myndigheter og organisasjoner*. I samarbeid med statlige virksomheter, det kommunale og regionale hjelpeapparatet, og organisasjoner som bistår ofre for menneskehandel, skal KOM videreutvikle metodene for identifisering av ofre og mobilisere til adekvat bistand og beskyttelse. Avhengig av sakstype rapporterer KOM direkte til Justis- og beredskapsdepartementets koordinator for regjeringens handlingsplan mot menneskehandel eller i

ordinær linjebehandling i Politidirektoratet.

Både i evalueringsrapporten av KOM og NTNUs evaluering av ROSA-prosjektet i 2008<sup>5</sup>, fremkommer det at det er behov for en tydeliggjøring av ulike instansers rolle og funksjon innen menneskehandelsfeltet. Ulike aktører har ulike behov ut fra ulike mandat, funksjoner og arbeidsoppgaver. I tillegg står sektoransvarsprinsippet sterkt. Prinsippet innebærer at alle fagmyndigheter, -sektorer og forvaltningsnivåer innen sine områder har ansvar for utvikling og tilpasning av eget tjenestetilbud slik at det møter behovene hos befolkningen og/eller ulike grupper.

Grovt skissert erfarer KOM at organisasjonene har behov for en instans som kan koordinere det tverrfaglige arbeidet i enkeltsaker, mens direktoratene og andre myndigheter har behov for en instans som ivaretar det tverretattlige arbeidet på systemnivå. Menneskehandel er et dynamisk felt hvor endringene skjer raskt. Behovet for avklaringer og eventuelle endringer vil derfor dukke opp raskere for ofrene og tiltakene som har den daglige oppfølgingen, enn for myndighetene og organisasjonene som jobber på strukturnivå. Dette gjør at mye av arbeidet med å bistå ofre for menneskehandel baseres på «brannslukningsmetoden» og ad hoc løsninger i enkeltsaker. Da KOM var prosjektorganisert ble det jobbet på begge disse nivåene. Etter hvert som oppmerksomheten rundt menneskehandelen har økt og det er blitt avdekket flere saker og identifisert flere mulige ofre, har det fremstått et tydeligere behov for en funksjon som har fokus på å jobbe på tvers av sektorene og bidra til å finne langsiktige eller permanente løsninger på utfordringene som myndighetene og organisasjonene møter i arbeidet. Det er derfor presisert i mandatet at KOM ikke skal ha en operativ rolle i enkeltsaker.

<sup>3</sup> Justis- og politidepartementet endret navn til Justis- og beredskapsdepartementet 1. januar 2012.

<sup>4</sup> Elvegård, Kurt, Dyrli, Linda og Berg, Berit (2010) *Dagens KOM – fremtidens KOM? Evaluering av den nasjonale koordineringsenheten for ofre for menneskehandel*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.

<sup>5</sup> Dyrli, Linda og Berg, Berit (2008) *Menneskehandelens ofre – fra utnyttning til myndiggjøring*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.  
ROSA (forkortelse for Reetablering, Oppholdssteder, Sikkerhet og Assistanse) er et tiltak i regjeringens handlingsplan og har et nasjonalt mandat å bistå kvinner utnyttet til prostitusjon. Prosjektet skal koordinere sikre oppholdssteder med tilgang til nødvendig bistand og informasjon.

KOMs overordnede mål fra prosjektperioden er videreført i mandatet fra Justis- og beredskapsdepartementet. Det overordnede målet er å bidra til å redusere forekomsten av menneskehandel i Norge. KOM skal i samhandling med sentrale myndigheter og organisasjoner 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 transitland i menneskehandel.

For å oppnå de overordnede målene skal KOM vektlegge følgende arbeidsoppgaver:

- Nettverksdrifning og nettverksbygging.
- Bistå med generell veiledning.
- Kompetanseutvikling.
- Rapporteringer.
- Utvikling av verktøy.

KOM har ingen instruksjonsrett ovenfor andre myndigheter og organisasjoner. Skal KOM gjøres i stand til å ivareta de overordnede målene og arbeidsoppgavene som er satt av Justis- og beredskapsdepartementet, forutsetter det at myndigheter og organisasjoner ønsker å bidra inn i et gjensidig tverretatlig og tverrfaglig samarbeid.

## 1.2 KOMs organisering

KOM er administrativt underlagt Politidirektoratet og skal driftes av to personer ansatt ved avdeling for Politifag. Høsten 2015 ble KOM driftet av en seniorrådgiver.

KOM er en arena for erfaringsutveksling, samarbeid og koordinering mellom ansvarlige etater og frivillige organisasjoner. KOM drifter to samarbeidsgrupper; Tverretatlig samarbeidsgruppe og Operativ samarbeidsgruppe.

Den tverretatlige samarbeidsgruppa består av representanter fra direktorater eller andre sentrale myndigheter som er gitt et ansvar å følge opp regjeringens handlingsplan. I 2015 var

følgende aktører representert i gruppa:

Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Arbeids- og velferdsdirektoratet (Avdir), Helsedirektoratet (Hdir), Politidirektoratet (POD), Arbeidstilsynet, høyere påtalemyndighet (representant fra Oslo statsadvokatembeter), Kripos, Politiets utlendingsenhet (PU), samt Hordaland og Oslo politidistrikt. I tillegg har representanter for de lokale tverretatlige samarbeidsforaene, de såkalte TOT<sup>6</sup>-koordinatorene, fra Bergen, Kristiansand og Oslo deltatt i den tverretatlige samarbeidsgruppa i 2015.

Den operative samarbeidsgruppa består av representanter fra sentrale organisasjoner og prosjekter som bistår ofre og som gjør en daglig innsats i arbeidet mot menneskehandel. I 2015 var følgende aktører representert i gruppa:

International Organization for Migration (IOM) Oslo, Kirkens Bymisjon v/Nadheim, Pro Sentret, ROSA-prosjektet, Prostituertes interesseorganisasjon (PION), Frelsesarmeen, Røde Kors Oslo og Bergen, NAV Grønerløkka sosialtjeneste, ADORA-prosjektet<sup>7</sup>, Advokatforeningen, Redd Barna og en representant for vergefunksjonen.

### 1.2.1 KOMs fremtidige funksjon, mandat og organisering

I forbindelse med arbeidet med utvikling av ny handlingsplan mot menneskehandel i 2015, har KOM gitt innspill til den interdepartementale arbeidsgruppen mot menneskehandel som omhandler KOMs fremtidige funksjon, mandat og organisering.

Innspillene er gitt med bakgrunn i Europarådets overvåkningsorgan GRETA<sup>8</sup> anbefalinger. Det

<sup>6</sup> TOT er en forkortelse for tverretatlig operativt team.

<sup>7</sup> ADORA-prosjektet er et samarbeidsprosjekt mellom ROSA-prosjektet og TL-design, og tilbyr utdanning innen negle-design og make-up for kvinner utsatt for menneskehandel.

<sup>8</sup> Europarådets overvåkningsorgan, GRETA, skal påse at medlemslandene overholder sine forpliktelser etter konvensjonen. GRETA er en ekspertgruppe mot menneskehandel og står for «Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings».

fremkommer i GREtas evalueringsrapport av Norge, som ble lagt frem i 2013<sup>9</sup>, at man bør vurdere om KOM har rett mandat og tilstrekkelige ressurser til å utføre sine oppgaver og nå de mål som er satt. Videre oppfordres Norge til å etablere et formelt nasjonalt system som klart definerer roller og rutiner for identifisering, henvisning og oppfølging av ofre.

KOM anbefaler et eget tiltak i ny handlingsplan der det går tydelig frem at KOMs fremtidige funksjon bør utredes. Sentrale temaer er hvorvidt et slikt sentralt koordineringsorgan skal ha formell myndighet til å identifisere ofre for menneskehandel og/eller kvalitetssikre identifisering og oppfølgingen av mulige ofre. En eventuell utredning bør også ta for seg problemstillinger knyttet til om et slik tverretatlig organ kan ivareta et konkret oppfølgingsansvar med beslutningsmyndighet på bestemte koordineringsoppgaver, herunder bo- og oppfølgings tiltak, kompetanseheving, omfangsberegninger og rapporteringer. Et sentralt spørsmål blir om et fremtidig KOM gis tilstrekkelig myndighet og om organet skal ivareta koordineringsoppgaver både i enkelt-saker og på systemnivå.

### 1.2.2 KOMs tilstandsrapport 2015

KOM er gitt i oppgave å utarbeide en årlig tilstandsrapport om situasjonen på menneskehandelsfeltet i Norge. Tilstandsrapporten skal søke å gi en oversikt over omfang og trender av menneskehandel i Norge, samt dokumentere hvilke utfordringer som hjelpetiltak og myndigheter møter på i arbeidet med å avdekke saker og bistå ofre. I dette ligger det å forsøke å beregne omfanget av personer som identifiseres som mulige ofre for menneskehandel i Norge, og hva personene er blitt utnyttet til. Tilstandsrapporten er også ment å være et bidrag til myndighetenes beslutningsgrunnlag for prioriteringer innen feltet, og angi hvilke forskningsoppdrag eller andre tiltak som bør utføres.

Det er KOM som er ansvarlig for utformingen av denne rapporten – ikke den enkelte etat eller organisasjon som er representert i KOMs samarbeidsgrupper eller andre som KOM samarbeider med.

Målgruppen for rapporten er først og fremst de ulike myndighetene og organisasjonene rundt om i landet som jobber og/eller som har et ansvar i arbeidet mot menneskehandelen. Rapporten retter seg imidlertid også mot personer eller aktører som søker kunnskap om feltet. KOM erfarer at mange bruker rapporten som en form for oppslagsverk hva gjelder menneskehandel i Norge.

For å utvikle KOMs tilstandsrapport anmoder KOM sine mange samarbeidspartnere, representantene i den operative og tverretatlige samarbeidsgruppa, samtlige politidistrikt, relevante særorgan og statsadvokatembetene om innspill. I tillegg har KOM anmodet noen aktører som ikke er representert i KOMs samarbeidsgrupper om å rapportere på antall personer instansen har identifisert og fulgt opp som mulige ofre i 2015.

I anledning tilstandsrapporten for 2012 besluttet KOM, i samråd med samarbeidsgruppene, i større grad å synliggjøre hvilke arbeidsoppgaver innen bistanden og beskyttelsen til ofre som er mest utfordrende. Instansene ble også anmodet om å beskrive hvilke tiltak som var gjort for å bøte på utfordringene, og eventuelt hva som måtte til for å løse utfordringene. Dette videreførte KOM også i rapportene for 2013 og 2014. For tilstandsrapporten 2015 har KOM bedt sine samarbeidspartnere om å rapportere inn nye utfordringer som ikke har blitt spilt inn tidligere. Denne rapporten setter således hovedfokus på omfangsberegningene. Det vises til forutgående års rapporter for nærmere detaljer rundt utfordringene på feltet.

---

<sup>9</sup> Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Norway: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Profiles/NORWAYProfile\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Profiles/NORWAYProfile_en.asp)



## 2 Utfordringer 2015

Adekvat bistand og beskyttelse til potensielle ofre for menneskehandel byr på en rekke tverretatlige utfordringer og forutsetter godt tverrfaglig samarbeid. En viktig oppgave for KOM er å holde de ansvarlige departementene orientert om hvilke utfordringer direktorater, etater og organisasjoner møter på i sitt arbeid mot menneskehandel.

Følgende oppsummering reflekterer de hovedutfordringer og behov som fortsatt preger feltet og som KOM mener er mest presserende per i dag:

- Arbeidet mot menneskehandel må forankres og prioriteres sterkere i alle ledd i etater og organisasjoner.
- Behov for økt og kontinuerlig kompetanse for å sikre identifisering og god bistand til menn, kvinner og barn som ofre for menneskehandel.
- Behov for økt kompetanse for å styrke forebygging, etterforskning og straffeforfølgning av menneskehandel.
- Etablere et mer formalisert, sentralisert og nasjonalt system for identifisering, henvisning og oppfølging av ofre.
- Utvikle et enhetlig system for innhenting og sammenstilling av informasjon på menneskehandelsfeltet.
- Utvikle bedre rutiner og avklaringer knyttet til informasjonsutveksling og taushetsplikt.
- Tverretatlig og tverrfaglig samhandling bør styrkes og bistanden som gis til ofre for menneskehandel bør kvalitetssikres.
- Forbedre og harmonisere dagens ulike oppholdsgrunnlag for ofre for menneskehandel og sørge for kontinuitet i antatte ofres rettigheter ved evt. skifte av oppholdsgrunnlag.
- Behov for å konkretisere innholdet i refleksjonsperioden, både for at mulige ofre skal få nødvendig bistand og for å forhindre mulig misbruk av tillatelsen.
- Sikre nødvendige og dekkende tiltak som følger opp alle ofre for menneskehandel og alle utnyttingsformer, herunder bedre og differensierte botilbud.
- Tydeliggjøre innhold i mulige ofres helserettigheter for å sikre likebehandling og forutsigbarhet for ofrene.
- Finne løsninger på utfordringer knyttet til manglende identifikasjonspapirer.
- Støtte forskning og/eller bedre kartlegging på utvalgte områder.
- Utvikle gode forebyggingstiltak for å informere og økte bevisstheten hos innbyggerne, og redusere etterspørsel etter varer og tjenester utført av mulige ofre.

Grovt skissert følger disse spesifikke utfordringene av tre overordnede hovedutfordringer i dagens system for bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel:

- For det første er nødvendig og tilstrekkelig kompetanse om fenomenet essensielt, både med tanke på avdekking og straffeforfølgning av menneskehandlerne, men også for å sikre god bistand og beskyttelse til ofrene.
- Videre er det behov for en styrket koordinering av arbeidet mot menneskehandel og en mer effektiv organisering av bistanden til mulige ofre for menneskehandel i tråd med GRETAAs evalueringsrapport av Norge. GRETA oppfordrer Norge til å etablere et formelt nasjonalt system som klart definerer roller og rutiner for identifisering, henvisning og oppfølging av ofre, eller en såkalt National Referral Mechanism (NRM)<sup>10</sup>. KOM har både i innspill til arbeidet med ny handlingsplan, og i tidligere tilstandsrapporter, påpekt behovet for en slik nasjonal overbygning, system eller modell som tydelig angir ansvarsforholdene, sikrer likebehandling, og er forutsigbar hva gjelder opphold og innhold i bistanden og beskyttelsen til ofre for menneskehandel.
- Sist, men ikke minst: Oppholdsgrunnlagene for antatte ofre for menneskehandel bør også gjennomgås, slik at det blir et mer helhetlig regelverk og enklere prosedyrer på feltet, spesielt med hensyn til dagens sporskifteproblematikk.

<sup>10</sup> For mer informasjon om NRM se blant annet:  
<http://www.osce.org/odihr/13967?download=true>  
<http://www.osce.org/odihr/36611?download=true>

## 2.1 Nye utfordringer i 2015

### 2.1.1 Migrasjonsstrømmene til Europa

I 2014 ble det registrert nærmere 60 millioner flyktninger, asylsøkere og internt fordrevne i verden.<sup>11</sup> Europa opplevde et stort migrasjonspress i 2015 og til Norge kom det over 30 000 asylsøkere i løpet av 2015. Mange av disse utgjør sårbare grupper som vil kunne utnyttes i menneskehandel. Barn krever spesiell oppmerksomhet idet de er særlig utsatte for utnyttelse.

FN, EU og flere internasjonale organisasjoner har varslet om en mulig økning i antall personer som vil bli utsatt for menneskehandel som følge av migrasjonsstrømmene mot Europa. Det er ikke mulig å estimere eksakt hvor mange som er blitt smuglet til Europa eller Norge, men omfanget av nettverk som driver menneskesmugling til Europa har økt i omfang og profesjonalitet. Europol rapporterer om en økning i smugling av enslige mindreårige asylsøkere og EU kommisjonen uttrykker uro over at økt antall ofre for menneskehandel og at linken mellom menneskesmugling og menneskehandel trolig vil bli tettere fremover<sup>12</sup>. Flere land har rapportert om barn som forsvinner og barn som har blitt utsatt for menneskehandel i form av tigging, prostitusjon og tvangstjenester herunder kriminalitet.

I denne situasjonen er det spesielt påkrevet at alle som kan komme i kontakt med mulige ofre for menneskehandel, spesielt antatt mindreårige, har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse til å avdekke og identifisere mulige ofre for menneskehandel. Med migrasjonssituasjonen som bakteppe ser man et økt behov for informasjonstiltak som både kan nå ut til det bredere publikum og mer målrettede informasjonstiltak som ved asylregistrering og mottak. Videre kreves styrkede kompetansehevede tiltak innen relevante etater, herunder spesielt utlendingsmyndigheter, politiet og barnevern, for å øke kompetansen på menneskehandel.

<sup>11</sup> Politidirektoratet (2016) *Politiets omverdensanalyse 2015*.

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/avramopoulos/announcements/speech-commissioner-avramopoulos-ninth-eu-anti-trafficking-day-conference-time-concrete-action\\_en](https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/avramopoulos/announcements/speech-commissioner-avramopoulos-ninth-eu-anti-trafficking-day-conference-time-concrete-action_en)

### 2.1.2 KOMs samarbeidspartnere – rapporterte nye utfordringer i 2015

KOM har for 2015 rapporteringen bedt KOMs samarbeidspartnere om å belyse nye utfordringer på feltet. Av de nye utfordringer som samarbeidspartnerne har rapportert om, omfattes mange av de allerede påpekte utfordringer som er oppsummert tidligere i denne rapporten. KOM velger allikevel å trekke frem følgende innrapporteringer, som delvis medfører nye problemstillinger:

Au pair Center melder om at færre au pairer ønsker å anmelde vertsfamilien til politiet for menneskehandel. Dette til tross for at Au pair Center oppfordrer og legger til rette for at au pairene skal få gratis samtale med bistandsadvokat for vurdering av anmeldelse. Mange au pairer benytter seg av muligheten til å klage vertsfamilien til UDI for karantenevurdering, samt finne seg en ny vertsfamilie eller annet oppholdsgrunnlag.

Kirkens bymisjon, Prosjekt FRI melder blant annet om at ofre for menneskehandel som skal bosettes, søkes ikke automatisk til kommune (dette gjør vanligvis asylmottakene). FRI mener det er en fare for at rettsikkerheten ikke blir ivaretatt i disse sakene. FRI melder også om at returproblematikk forbundet med retur til Nigeria som er vanskelig av en rekke årsaker, blant annet er det vanskelig å skaffe pass til ofrene og at retur til Nigeria oppleves som risikofyllt.

Nadheim, ved Kirkens Bymisjon Oslo, viser til at Oslo kommune i årene 2011–2013 hadde en handlingsplan mot prostitusjon som også inneholdt tiltak for bekjempelse av menneskehandel. Nadheim mener også at Oslo per i dag ikke har et fungerende tverrfaglige operativt team på feltet. For å forebygge og bekjempe menneskehandel, så etterlyser Nadheim både en ny handlingsplan og et velfungerende tverrfaglig operativt team i Oslo.

NAV Grünerløkka melder om en økning av afrikanske gravide kvinner, noen med medbragte barn. De fleste ønsker penger fra NAV, støtte til innkjøp av babyutstyr samt leilighet, men ønsker i utgangspunktet ikke bistand fra ROSA. I disse sakene søker NAV å motivere kvinnene til å motta bistand fra ROSA, utover støtten fra NAV. Av

andre utfordringer melder NAV Grünerløkka om ofre som har behov for rusbehandling. Utover akutt helsehjelp, har det vært krevende å klarlegge hvilke rettigheter disse personene egentlig har til aktuell behandling. NAV Grünerløkka etterlyser et oppslagsverk med klare retningslinjer for hvilke rettigheter reflektanter har i for eksempel Velferdsetaten.

Pro Sentret rapporterer om at mange personer som de bistår, tidligere har vært i kontakt med advokat og har fått en eller annen form for bistand som ikke har ført frem til ønsket resultat. Pro Sentret etterlyser bedre informasjon til advokatstanden om identifisering og systemet for bistand og beskyttelse til ofre for å bøte på det som i noen tilfeller oppleves som feilinformasjon, som bidrar til å sette personene det gjelder i en ytterligere vanskeligere situasjon. Pro Sentret melder også om at den økte ankomsten av flyktninger i 2015 førte til forsterket grensekontroll, hyppig ID-sjekk og intensivt utsendelse av personer uten lovlig opphold. Mange nigerianske prostituerte forlot Norge og andre ble tvangsutsendt for brudd på utlendingsloven. Pro Sentret uttrykker bekymring for at det i disse prosessene ikke brukes tilstrekkelig tid til å identifisere mulige ofre for menneskehandel. De etterlyser at overordnet myndighet må sørge for at Politiets Utlendingsenhet og politidistriktene tar de nødvendige skritt for å tilby personen samtale med bistandsadvokat og hjelpetiltak som har kompetanse på feltet.

TOT Bergen fremhever behovet for å vurdere tilbud om psykologhjelp i større grad, for at mulige ofre skal fortelle sin historie. Dette både for å bedre ivareta deres psykiske helse, men også for at de skal bli bedre i stand til å forklare seg for politiet. Særlig viktig er dette i forbindelse med plasseringer på bvl. § 4-29, der flere mulig ofre melder tilbake at de opplever å være i fengsel eller på oppbevaring, selv om de selv ikke nødvendigvis har gjort noe galt. Videre melder TOT Bergen om at når mulige ofre blir plassert på grunnlag av barnevernloven (bvl.) § 4-29, synes det å mangle rutiner for om/hvordan familien skal varsles om at barnet er ivaretatt.

Uteseksjonen i Oslo peker på at det store antallet nyankomne flyktninger i Oslo sentrum høsten og vinteren

2015, skapte en uoversiktlig situasjon. Uteseksjonen erfarte at nyankomne enslige mindreårige asylsøkere (EMA) som kom med buss og tog ikke ønsket å registrere seg ved Politiets utlendingsenhet. På tross av Uteseksjonens forsøk på å overtale dem til å registrere seg frivillig og tilkalling av Barnevernsvakten, var det flere som ble borte fordi Uteseksjonen ikke maktet å «holde på dem» til Barnevernsvakten ankom. Det er bekymringsfullt at disse barna ble borte før de blir registrert som asylsøkere, idet ingen kjenner deres identitet. Videre observerte Uteseksjonen en viss grad av organisering rundt nyankomne EMA med afghansk bakgrunn. Dersom antall ankomster skulle øke igjen, så foreslår Uteseksjonen at det organiseres et bedre system rundt ankomst på Oslo S og bussterminalen for å sikre at ikke EMA forsvinner.

## 3 KOMs aktiviteter 2015

Det vil bli for omfattende å gjennomgå samtlige av KOMs aktiviteter i 2015, derfor har vi her valgt å redegjøre for de aktivitetene som vi anser som de mest vesentlige.

### 3.1 Møter i regi av KOM og deltagelse i andre møter og seminarer

KOM arrangerte ett fellesmøte for samarbeidsgruppene våren 2015 hvor deltagerne fikk innblikk i en forstudie vedrørende menneskehandel og tvangsarbeid ved Synnøve Jahnsen fra Politihøgskolen. Videre orienterte Justis- og beredskapsdepartementet at det var besluttet å utvikle en ny handlingsplan mot menneskehandel i 2015. Det ble videre orientert om de nye midler på feltet herunder bevilgningen på 15 millioner NOK tildelt politiet for etablering av spesialiserte grupper i politiet samt 7 millioner NOK til frivillige organisasjoner med fokus på oppfølgingstiltak for ofre, informasjonskampanjer samt opprettelse av et hjelpenummer for menneskehandel.

Høsten 2015 avholdt KOM et fokussmøte som satte temaet mulig misbruk av refleksjonsordningen på dagsorden. Bakgrunn for møtets agenda var at enkelte KOM aktører hadde meldt inn bekymringer om dette og at således mulige ofre fortsatt kan utnyttes i refleksjonsprosessen av bakmenn. Møtet ga anledning til å drøfte de ulike erfaringer med denne konkrete problemstillingen og møtedeltagerne fikk lagt frem forslag til tiltak på kortere og lengre sikt. De langsiktige tiltak knytter seg til regelverksendringer og justeringer av eksisterende refleksjonsordning, som igjen er nært knyttet til arbeidet med ny handlingsplan. Forslagene til mer kortsiktige tiltak, i påvente av de mer langsiktige, gjelder i hovedsak tettere samarbeid mellom hjelpetiltak, politi og NAV samt at man må sørge for en større grad av henvisning fra politi og NAV til eksisterende hjelpetiltak.

Opprinnelig skulle KOMs nasjonale seminar også avholdes høsten 2015, men denne ble på bakgrunn av den reduserte ressursituasjonen i KOM utsatt til 2016.

I tillegg til å drifte KOMs samarbeidsgrupper, har KOM i løpet av 2015 initiert og deltatt i flere møter med ulike aktører på feltet for drøfting av aktuelle utfordringer, rutiner og informasjonsdeling og gjensidige orienteringer om arbeidet til KOM og til de enkelte aktørene, både ansvarlige myndigheter og frivillige organisasjoner.

KOM har deltatt i en rekke eksterne møter og seminarer. I løpet av 2015 var KOM til stede på nærmere 40 møter og seminarer. Disse omfatter både mindre tverretatlige møter og større lokale, nasjonale eller internasjonale konferanser. Spesielt viktige og nyttige møtepunkter var:

- Nordisk nettverksmøte for barn utnyttet i menneskehandel. Møtene i nettverk fokuserer på utfordringer knyttet til barn utnyttet i menneskehandel, og hvordan man best kan samarbeide i Norden med erfaringsoverføringer.
- Foredrag om det norske systemet for bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel for en delegasjon fra Romania og en fra Hviterussland.
- Foredrag og deltagelse på seminar i Latvia i regi av Østersjørådetets innsatsgruppe mot menneskehandel.
- Foredrag og deltagelse på seminar i regi av Caritas i Litauen.
- Tverretatlig møte hos Bufdir hvor samarbeidsrutiner for mindreårige ofre ble gjennomgått mellom Politi, Barnevern og UDI.
- Deltagelse i Europarådets konferanse om menneskehandel i Strasbourg.
- Foredrag i Stortinget for Nordisk Råds Medborgerutvalg.
- Rosa-prosjektets todagers seminar for ansatte som følger opp mulige ofre i krisesentrene.
- ILO konferanse hvor eksperter fra hele verden var samlet for å fokusere på utnyttelse i arbeid innen fiskerisektoren i Atlanter regionen.

## 3.2 Kompetanseheving og informasjonstiltak

I henhold til mandatet skal KOM videreføre arbeidet med å øke kunnskapen om menneskehandelsfeltet. KOM skal også i samarbeid med andre myndigheter og organisasjoner utvikle verktøy og annet materiell som kan benyttes i arbeidet med å avdekke saker, og identifisere og bistå ofre. Et sentralt mål er at kompetanse og informasjon spres og forankres i offentlige og private virksomheter.

Viktige bidrag til kompetanseutvikling er etter KOMs mening tilstandsrapporten, de nasjonale seminarne, KOMs Stormøte og fellesmøtene i samarbeidsgruppene. I tillegg til disse får KOM mange forespørslers om å holde foredrag om arbeidet mot menneskehandel i Norge. I 2015 holdt KOM rundt 15 foredrag for ulike myndigheter og organisasjoner/foreninger. Foredragene ble holdt i lokale, nasjonale og internasjonale fora, og omfattet blant annet ulike samlinger og seminarer for politiet, andre direktoraters seminar, barnevernsinstitusjoner, besøk av utenlandske delegasjoner, for nordiske nettverk og internasjonale organisasjoner, (se punkt 3.1).

Media er en viktig aktør for å spre kunnskap og informasjon om menneskehandel. Informasjon via media kan være et viktig virkemiddel for å bevisstgjøre norske forbrukere. Det kan imidlertid også være utfordringer knyttet til å benytte media som informasjonskanal, særlig med tanke på å beskytte ofrenes identitet og integritet. I 2015 stod media for nærmere 25 henvendelser til KOM. Flere av henvendelsene resulterte i artikler for å belyse ulike sider av fenomenet menneskehandel og bistanden og beskyttelsen til ofrene.

Utover dette, så har det på grunn av redusert kapasitet i KOM 2015 ikke vært mulig å initiere videreutvikling av informasjonskampanjer, verktøy eller informasjonsmateriell.

## 3.3 Generell veiledning og bistand

Adekvat bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel består av sammensatte og tverrfaglige problemstillinger. Problemstillingene krever ofte svært inngående kompetanse innen ulike regelverk. KOM kan derfor gi generell veiledning og bistand på menneskehandelsfeltet, og ved behov henviser videre til instansene som besitter spesialistkompetanse.

KOM erfarer at det er et behov for en instans som har en overordnet oversikt over feltet og de ulike aktørene, og i likhet med forutgående år har KOM også i 2015 hatt stor pågang av henvendelser. I 2015 var tendensen mye den samme som tidligere år med ca. 400 henvendelser i løpet av året. De som henvender seg hyppigst til KOM er hjelpetiltak og andre som til daglig arbeider aktivt med å bistå og beskytte ofre for menneskehandel, politi- og påtalemyndighet, ansvarlige departementer og andre direktorat og kommuner.

Henvendelsene fra hjelpetiltak dreier seg ofte om prinsipielle drøftelser av saker, og utfordringer de står overfor i arbeidet. Det samme gjelder for politi og påtale, departementene og direktoratene, men i tillegg går disse henvendelsene ofte på ulike typer avklaringer, innspill til problemstillinger og rapporteringer. Henvendelsene fra kommunene knytter seg ofte til avklaringer rundt ofres rettigheter i refleksjonsperioden.

KOM mottar også en del henvendelser fra internasjonale organisasjoner. Disse ønsker å utveksle kunnskap og erfaringer, samt å få bidrag til internasjonale rapporteringer på feltet, herunder ulike statistikker. I 2015 bistod KOM Justis- og beredskapsdepartementet med besvarelser på spørreskjemaer fra blant annet OSCE, UNODC, GRETA og U.S State Department. KOM har også i 2015 bidratt inn i flere forskningsprosjekter på feltet og satt i FAFOs referansegruppe for rapporten *Ikke våre barn*<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> <http://www.fafo.no/index.php/nb/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/ikke-vare-barn>

### 3.4 Rutiner og regelverksutvikling

Som påpekt skal KOM i samarbeid med myndigheter og organisasjoner dokumentere utfordringene i arbeidet med å følge opp ofre og straffeforfølge menneskehandlerne. Det er viktig at tiltakene som iverksettes bidrar til at det tverretatlige samarbeidet styrkes og effektiviseres, og at tilbudet til mulige ofre blir forutsigbart og individuelt tilrettelagt. For å oppnå dette må rammene og rutinene for det tverretatlige samarbeidet rundt identifisering, bistand og beskyttelse kartlegges. I dette ligger det også å utvikle nye rutiner der det er behov.

KOM har ikke instruksjonsrett i forhold til myndigheter og organisasjoner, men KOM og samarbeidsgruppene kan være premissleverandører for endringer. En viktig oppgave for KOM er derfor å synliggjøre utfordringene og behovene, og anmode om og eventuelt komme med forslag til endringer. I denne sammenhengen har fokusmøtene vist seg å være spesielt nyttige. I 2015 ble det ikke utviklet noen rutiner på feltet, men fokusmøte som gjaldt mulig misbruk av refleksjonsordningen har satt fokus på at endringer i regelverket må til.

KOM har videre deltatt i en arbeidsgruppe nedsatt av Bufdir for å utvikle rutiner for å styrke det tverretatlige samarbeidet om mindreårige ofre for menneskehandel. Arbeidet ble ferdigstilt høsten 2015 og lagt inn på Bufdirs nettsider om menneskehandel<sup>14</sup>.

### 3.5 Andre arbeidsprosesser i 2015

Høsten 2015 bidro KOM inn i arbeidet til Justis- og beredskapsdepartementets to mer omfattende prosesser og dertil hørende møtevirksomhet; tilskuddsordningen 2015 og arbeidet med ny handlingsplan mot menneskehandel.

Ved tilskuddsordningen 2015 fordelte Justis- og beredskapsdepartementet inntil 10 millioner kroner til prosjekter/tiltak som kan bidra til å motvirke menneskehandel i Norge. KOM var delaktig i gjennomgang av søknadene og deltok i oppfølgingsmøter med mulige aktuelle organisasjoner. Støtte ble gitt til en rekke organisasjoner med fokuserte tiltak innen områdene informasjonstiltak, telefonordning, botilbud og individoppfølging.

I forbindelse med det interdepartementale arbeidet for å utvikle ny handlingsplan mot menneskehandel, har KOM vært tilstede på samtlige avholdte møter i den interdepartementale gruppen. Videre har KOM innhentet og sammenstilt innspill fra medlemmene i samarbeidsgruppene og utformet innspill til tiltak som har blitt forelagt Justis- og beredskapsdepartementet.

Nært knyttet til handlingsplansarbeidet, har det vært en intern prosess i Politidirektoratet høsten 2015 vedrørende KOMs fremtidige funksjon, mandat og organisering, herunder administrativ tilknytning. Den interne prosessen la grunnlag for KOMs innspill til fremtidig KOM funksjon i ny handlingsplan.

<sup>14</sup> <https://www.bufdir.no/barnevern/menneskehandel/>



## 4 Omfang av menneskehandel

I henhold til Europarådskonvensjonens artikkel 10 skal norske myndigheter påse at det finnes kompetente myndigheter og organisasjoner som er kvalifiserte til å identifisere ofre for menneskehandel. Videre så følger det av artikkel 10 at dersom det er rimelig grunn til å tro at en person har vært offer for menneskehandel, skal personen få bistand og beskyttelse<sup>15</sup> på norsk territorium inntil det fastslås om personen er/har vært i en menneskehandelsituasjon<sup>16</sup>.

Terskelen for identifisering er lavere enn for verifisering. Antallet personer som identifiseres som potensielle<sup>17</sup> ofre for menneskehandel er derfor høyere enn antallet personer som verifiseres som ofre av politi- og påtalemyndighet, UDI eller barneverntjenesten<sup>18</sup>. For voksne (personer over 18 år) er tilbudet om bistand og beskyttelse frivillig. Det samme gjelder en eventuell anmeldelse til politiet. Ofre for menneskehandel kan ha mange gode grunner til ikke å takke ja til bistand fra norske myndigheter og til ikke å anmelde krenkelsen de har vært utsatt for. Det kan videre være vanskelig å føre bevis for menneskehandel i straffesaker, og bevisgrunnlaget hviler i vesentlig grad på ofrenes vitnemål. Antallet straffesaker som behandles i norske domstoler og personer som dømmes for menneskehandel vil av blant annet disse grunnene være betydelig lavere enn antallet personer som identifiseres som mulige ofre.

<sup>15</sup> Jf Europarådskonvensjonens artikkel 12, nr 1 og 2.

<sup>16</sup> St.prp.nr. 2 (2007–2008) *Om samtykke til ratifikasjon av Europarådets konvensjon 3. mai 2005 om tiltak mot menneskehandel*, side 31.

<sup>17</sup> I den videre behandlingen vil vi bruke begrepene mulige ofre, potensielle ofre og antatte ofre om hverandre. Valg av begrep har ingen betydning i forhold til om personens offerstatus er mer eller mindre avklart.

<sup>18</sup> For mer informasjon om forskjellen mellom identifisering og verifisering, se KOM (2008) *Veileder – identifisering av mulige ofre for menneskehandel*. Oslo: Politidirektoratet.

### 4.1 Personer identifisert som potensielle ofre for menneskehandel

I likhet med de fleste andre land er det også for Norge vanskelig å kartlegge det eksakte omfanget av menneskehandel. Siden 2007 har KOM utarbeidet årlige rapporter hvor vi forsøker å beregne omfang og art av menneskehandel i Norge. Det er frivillig å rapportere til KOM, men vi har innhentet informasjon fra organisasjoner og etater fra samarbeidsgruppene og andre som KOM samarbeider med.

Siden 2009 har KOM benyttet et rapporteringsskjema som et stykke på vei gjør det mulig å sammenstille anonymiserte data<sup>19</sup> og rapportere på omfanget av potensielle ofre for menneskehandel. Norge har fått kritikk fra GRETA for blant annet ikke å ha et godt og pålitelig system for innhenting og sammenstilling av data. For å få en nøyaktig oversikt må det etableres et nasjonalt system for identifisering, rapportering og registrering av ofre. En sentralisert oversikt over omfanget av mulige ofre for menneskehandel, deres kjønn, alder og utnyttingsform, krever rapportering fra alle etater og organisasjoner på individnivå. Denne type register vil derfor være krevende med tanke på bestemmelse om taushetsplikt, personvern og dataregistrering.

For å kunne bedre datakvaliteten og beregningene av omfanget søkte KOM i 2013 å kartlegge hvilke myndigheter som lå innenfor dagens regelverk, hvorpå Juridisk utredningsseksjon i Politidirektoratet gjennomgikk gjeldende regelverk, med følgende konklusjon: KOM kan ikke **pålegge** sine samarbeidspartnere å utlevere opplysninger som vil bedre datakvaliteten, men taushetsplikten er **ikke til hinder** for at opplysningene utgis til KOM. Se vedlegg II for utdypning av det juridiske grunnlaget. På bakgrunn av dette åpnet KOMs innrapporteringsskjema fra 2013 for at man kan legge inn personopplysninger som navn, fødselsdato og DUF-nummer<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Se vedlegg 1 for en oversikt over rapporteringsskjemaets kategorier.

<sup>20</sup> DUF-nummer er et tolvstifret nummer som blir gitt til alle som søker om opphold i Norge. Nummeret er søkerens registreringsnummer i UDIs datasystem.

Av ulike grunner har likevel flere sentrale samarbeidspartnere valgt å ikke utlevere opplysningene. Med anonymiserte data må det fortsatt tas høyde for feilkilder som under- og overrapportering. Feilkildene vil også gjelde i forhold til at KOM ikke har kontakt med samtlige etater og organisasjoner i Norge som kan identifisere mulige ofre. Rapporteringene fra instansene som har valgt å oppgi personopplysningene er imidlertid nyttige. For det første fordi kvaliteten åpenbart blir mer pålitelig, men også fordi gjennomgangen viser at flere ofre for menneskehandel blir innrapportert fra ulike byer, regioner eller distrikt. Et tredje forhold er at gjennomgangen bekrefter at flere har kontakt og/eller mottar tjenester av ulike aktører.

#### 4.1.1 Rapportering til KOM om personer identifisert som potensielle ofre i Norge

Tabell 1 gir en oversikt over hvem og hva som er innrapportert til KOM i årene 2013, 2014 og 2015. Det er mange forhold som avgjør i hvilken grad myndigheter og organisasjoner klarer å identifisere og bistå ofre for menneskehandel. Informasjon over en periode kan imidlertid si litt om utviklingen. Vi har derfor valgt å ta med innrapporteringene for de tre siste årene.

Kolonnen «Rapporterende instans» gjengir hvilken etat eller organisasjon som har rapportert til KOM. I utgangspunktet er det tenkt at kolonnen «Antall personer identifisert og takket ja til bistand som potensielle ofre for menneskehandel» skal angi antallet personer som etaten/organisasjonen har identifisert som mulig offer **for første gang** det gjeldende året og som har ønsket bistand. Av ulike årsaker har imidlertid noen av instansene ikke oppgitt, eller har ikke opplysninger om når en person første gang ble identifisert som et mulig offer. I disse tilfellene har vi valgt å oppgi det totale antallet som etaten/organisasjonen har innrapportert. For flere av politidistriktene vil tallene omfatte antall ofre i saker som etterforskes etter straffeloven. I kolonnen «Antall potensielle ofre som har mottatt tiltak gjennom rapporterende instans i rapporteringsåret» gjengis antallet personer som den rapporterende instansen har bistått det gjeldende året. Med «bistand og beskyttelse» mener vi en eller flere rettigheter som mulige ofre for menneskehandel kan ha etter Europarådskonvensjonen. Det kan være rett til refleksjonsperiode, bistandsadvokat,

bolig, penger til livsopphold og/eller helsehjelp osv. For mer detaljert informasjon om antatte ofres rettigheter og plikter, se brosjyren *Informasjon til deg som er identifisert som mulig offer for menneskehandel*<sup>21</sup>. Vi erfarer imidlertid at noen instanser også velger å innrapportere personer som de har identifisert som mulige ofre, men hvor vedkommende ikke mottar overnevnte rettigheter. Bistanden består i disse tilfellene av kontakt, samtale og andre former for oppfølging fra instansens ansatte. Noen instanser har også innrapportert personer de anser som potensielle ofre, men hvor opplysningene er svært mangelfulle. Gruppen av personer som rapporterende instans har iverksatt tiltak overfor vil derfor inneholde en blanding av personer som er blitt identifisert i 2015 eller tidligere år, men som alle mottok en eller annen form for oppfølging av rapporterende instans i det gjeldende året. Flere av politidistriktene har ikke meldt inn hvilken oppfølging som er gitt til ofrene i sakene. Vanligvis vil politiet informere de fornærmede om hvilke rettigheter vedkommende har, og eventuelt henvise vedkommende til hjelpetiltak og/eller bistandsadvokat.

<sup>21</sup> KOM (2009) *Informasjon til deg som er identifisert som mulig offer for menneskehandel*. Oslo: Politidirektoratet.



**Tabell 1:** Rapportering til KOM om personer som er identifisert og fulgt opp som potensielle ofre for menneskehandel i perioden 2013–2015.

Rapporterende instans	Antall personer identifisert og takket ja til bistand som potensielle ofre for menneskehandel			Antall potensielle ofre som har mottatt tiltak gjennom rapporterende instans i rapporteringsåret			Region
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	
Bufdir <sup>1T</sup>	11	3	2	17	3	6	Nasjonalt
UDI	151	179	160 <sup>2T</sup>	151	179	160	Nasjonalt
UNE	2	3	3	2	3	3 <sup>3T</sup>	Nasjonalt
ROSA- prosjektet	52	41	38	82	53	50	Nasjonalt
Au Pair Center	2	4	11	2	5	11	Nasjonalt
IOM	5	7	7	5	14	12	Nasjonalt
Kripos	0	0	0 <sup>4T</sup>		0	0	Nasjonalt
Oslo politidistrikt <sup>5T</sup>	9	18	28 <sup>6T</sup>	9	18	28	Oslo
EXIT, Hordaland politidistrikt	6	10	7	8	13	14	Politidistriktet + flere kommuner
Østfold politidistrikt	2	1	2 <sup>7T</sup>	2	1	2	Politidistriktet + flere kommuner
Rogaland politidistrikt	6	7	8	6	7	8	Politidistriktet + flere kommuner
Asker og Bærum politidistrikt	6	Ingen rapport	0	6	Ingen rapport	0	Politidistriktet + flere kommuner
Romerike politidistrikt	2	Ingen rapport	Ingen rapport	2	Ingen rapport	Ingen rapport	Politidistriktet + flere kommuner
Vestfold politidistrikt	2	0	0	2	0	0	Politidistriktet + flere kommuner
Søndre Buskerud politidistrikt	2	0	0	3	3	3	Politidistriktet + flere kommuner
Nordre Buskerud politidistrikt	1	Ingen rapport	3	1	Ingen rapport	4	Politidistriktet + flere kommuner

<sup>1T</sup> Rapporteringen omfatter barn som er plassert i tiltak i regi av Bufetat; barnevernsinstitusjon, omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere, fosterhjem eller andre plasseringstiltak. Tallene omfatter ikke Oslo. Plasseringer i Oslo ivaretas av Barne- og familieetaten (BFE) i Oslo kommune.

<sup>2T</sup> Dette tallet representerer det totalt antall antatte ofre for menneskehandel med utlendings sak til behandling i 2015. Omfatter både søknader og/eller vedtak om refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse og asylvedtak. Tallet omfatter også meldinger fra mottakssystemet om mulige ofre for menneskehandel og registrering av asylsøkere i ROSAs botilbud. Videre omfatter tallet personer returnert med IOMs returprogram for ofre for menneskehandel. Tallet omfatter også personer som ble identifiserte tidligere enn 2015.

<sup>3T</sup> Tiltak består i at saken er blitt behandlet i UNE og at UNE har identifisert at personene enten er eller har vært i en menneskehandelssituasjon. Det betyr imidlertid ikke at personene har fått asyl/opphold i Norge.

<sup>4T</sup> Kripos har ikke etterforsket egne saker i 2015, men de har bistått politidistrikt i deres etterforskning av menneskehandelssaker.

<sup>5T</sup> Tallene for politidistriktene omfatter antall ofre i saker som etterforskes etter straffelovens § 224 og §§205/258.

<sup>6T</sup> Tallene fra Oslo politidistrikt i 2015 omfatter samtlige former for menneskehandel.

<sup>7T</sup> Saker som i utgangspunktet var kodet som menneskehandel, men en sak ble kodet om til menneskesmugling og den andre saken ble henlagt.

<b>Nord-Trøndelag politidistrikt</b>	1	Ingen rapport	0	1	Ingen rapport	0	<b>Politidistriktet + flere kommuner</b>
<b>Sør-Trøndelag politidistrikt</b>	-	2	4	-	4	4 <sup>8T</sup>	
<b>Troms politidistrikt</b>	1	Ingen rapport	0	1	Ingen rapport	0	<b>Politidistriktet + flere kommuner</b>
<b>Midtre Hålogaland politidistrikt</b>	Ingen rapport	1	Ingen rapport	Ingen rapport	1	Ingen rapport	
<b>Røde Kors Oslo</b>	Ingen rapport	Ingen rapport	20	Ingen rapport	Ingen rapport	25	<b>Oslo</b>
<b>Pro Sentret</b>	9	- <sup>9T</sup>	7	34	-	17	<b>Oslo</b>
<b>Nadheim, Kirkens Bymisjon</b>	20	11	7	53	29	18	<b>Oslo</b>
<b>NAV Grünerløkka sosialtjenesten</b>	27	31	27	53	60	66	<b>Oslo</b>
<b>Uteseksjonen Oslo</b>	6	10	11	8	12	14 <sup>10T</sup>	<b>Oslo</b>
<b>ADORA- prosjektet<sup>11T</sup></b>	-	-	-	18	16	-	<b>Oslo/ Nasjonalt</b>
<b>TOT Bergen<sup>12T</sup></b>	Se tall fra EXIT, Hordaland pd	Se tall fra Exit, Hordaland pd	Se tall fra Exit, Hordaland pd	Se tall fra EXIT, Hordaland pd	Se tall fra Exit, Hordaland pd	Se tall fra Exit, Hordaland pd	<b>Bergen</b>
<b>Prosjekt FRI, Kirkens Bymisjon</b>	1	7	4	13	14	17	<b>Bergen</b>
<b>TOT Kristiansand<sup>13T</sup></b>	0	3	1	4	4	5	<b>Kristiansand</b>
<b>TOT Trondheim</b>	Ingen rapport	Ingen rapport	Ingen rapport	Ingen rapport	Ingen rapport	Ingen rapport	<b>Trondheim</b>
<b>TOT Stavanger<sup>14T</sup></b>	2	Ingen rapport	Ingen rapport	8	Ingen rapport	Ingen rapport	<b>Stavanger</b>
<b>Albertine, Kirkens Bymisjon</b>	Se tall fra TOT Stavanger	9	4	Se tall fra TOT Stavanger	9	10	<b>Stavanger</b>
<b>Krisesenteret i Stavanger</b>	Se tall fra TOT Stavanger	7	8	Se tall fra TOT Stavanger	7	15	<b>Stavanger</b>
<b>Oslo kommune, BFE<sup>15T</sup></b>	-	17	Ingen rapport	-	17	Ingen rapport	<b>Oslo</b>

<sup>8T</sup> Ingen av sakene ble kodet som menneskehandel, men hadde utgangspunkt i mistanke om menneskehandel.

<sup>9T</sup> Totalt innrapportert 96 personer fra Pro Sentret for 2014. Av disse var 30 nye i 2014. Ingen ønsket å ta imot hjelp. Rapportering fra Pro Sentret for 2014 var mangelfull med den konsekvens at statistikken for øvrig ikke kunne sammenstilles med de andre rapporteringene og derav ikke omfattes av KOMs totale omfangsberegning for 2014.

<sup>10T</sup> Tiltak består her også av bekymringsmeldinger til barnevernet, og samtaler og informasjon til personen Uteseksjonen er bekymret for kan være i en menneskehandelssituasjon.

<sup>11T</sup> Midlene til ADORA-prosjektet søkes i samarbeid med ROSA-prosjektet og Krisesentersekretariatet. ADORAs plasser er derfor forbeholdt kvinner som mottar bistand fra ROSA-prosjektet og innrapporteringen blir således ivaretatt av ROSA-prosjektet.

<sup>12T</sup> I utgangspunktet består TOT Bergen av representanter fra politiet og det offentlige tjenesteapparatet. Avhengig av problemstillingene i sakene vil imidlertid også andre instanser/aktører kunne bli innkalt til møtene.

<sup>13T</sup> Består av Kristiansand kommune, Agder politidistrikt og Pro hjelpen.

<sup>14T</sup> Består av i hovedsak av Stavanger kommune, Rogaland politidistrikt og Kirkens Bymisjon.

<sup>15T</sup> Plasseringer av mindreårige ofre i Oslo ivaretas av Barne- og familieetaten (BFE), Oslo kommune.

Siden KOM startet med årlige tilstandsrapporter i 2007 har det vært til dels store variasjoner i antall personer identifisert som mulige ofre for menneskehandel. Variasjonene kan både gjelde forskjeller i den enkelte etats/organisasjons årlige innrapporteringer, og/eller forskjeller i antall aktører som har innrapportert. For mer detaljert informasjon om tidligere års rapporteringer, se KOMs øvrige tilstandsrapporter.

Det er mange, ulike og sammensatte forklaringer på forskjellene i innrapporteringene. En forklaring er de ulike instansenes oppgaver og funksjoner. Flere av instansene som har innrapportert driver oppsøkende virksomhet i miljøer hvor det erfaringsmessig kan være relativt mange ofre. Andre instanser derimot jobber mer i andrelinje eller tredjelinje, og hvor det forutsettes at førstelinjeinstansene henviser mulige ofre til videre oppfølging.

En forklaring på variasjonene i innrapporteringene kan være at ulike instanser har definert «mottatt tiltak» forskjellig. I rapporteringsmalens forklaringsdel fremkommer det at med tiltak har vi tenkt på rettighetene som mulige ofre kan ha etter Europarådskonvensjonen og at ofre har takket ja til en eller flere av disse. Noen instanser har i tillegg valgt å rapportere på personer som de har (hatt) kontakt med, og som instansen mener er/har vært i en menneskehandelssituasjon. Tiltak kan her bestå av samtaler med miljøarbeidere eller annen type oppfølging for å motivere vedkommende til å ta imot hjelp eller komme ut av situasjonen, eller bekymringsmelding til barnevernet dersom vedkommende antas å være under 18 år. Noen instanser melder også at det kan være vanskelig å vurdere når de skal slutte å innrapportere en person som har mottatt tiltak som mulig offer. Selv om personen ikke lenger er i en menneskehandelssituasjon, kan personen ha store oppfølgingsbehov. Det kan være vanskelig å skille hva som er bistand som offer for menneskehandel og hva som er bistand som annen marginalisert gruppe, som for eksempel tigger og prostituert.

Det er videre også gjort erfaringer at ulike instanser har ulike terskler for identifisering av mulige ofre. Ulike oppfatninger i identifiseringsprosessen og hvem som anses å være offer for menneskehandel er en konsekvens av det norske systemet, hvor alle som kan komme i kontakt med

mulige ofre mer eller mindre har en plikt til å identifisere og henvise vedkommende til rett instans. Den norske modellen kan bidra til at flere ofre for menneskehandel fanges opp og tilbys bistand og beskyttelse. Men flere instanser har påpekt viktigheten av å være kritiske i identifiseringsprosessen for å sikre at de som faktisk blir utnyttet i menneskehandel blir identifisert og hjulpet.

Det er svært viktig å understreke at totalsommene i tabell 1 **ikke** er det faktiske antallet ofre for menneskehandel i Norge. En og samme person har ofte kontakt med flere instanser og vil dermed bli registrert og innrapportert av flere etater og organisasjoner. Sannsynligheten for dobbelt-rapportering er derfor stor.

## 4.2 Beregnet omfang av potensielle ofre for menneskehandel som har fått bistand og beskyttelse i Norge

For 2015 har KOM beregnet at **301** personer mottok bistand som mulige ofre for menneskehandel. Av disse er det opplyst at **145** mulige ofre ble identifisert for første gang i 2015. I tillegg er identifiseringstidspunktet uklart for 54 personer<sup>22</sup>.

Alle over 18 år har takket ja til bistand og beskyttelse. Mange av de under 18 år har ikke ønsket eller har unndratt seg bistand og beskyttelse, men vi har likevel valgt å ta dem med i beregningen. Dette fordi barn anses å være i en sårbar situasjon og skal ikke kunne velge bort bistand og beskyttelse. Når denne rapporten bruker begrepet barn eller mindreårige mener vi personer som antas å være under 18 år.

Gjennom sammenstillingen av de innrapporterte dataene har KOM avdekket mange tilfeller hvor én og samme person antas å være innrapportert av flere forskjellige instanser. Dette gjelder spesielt for Oslo, men vi har også avdekket flere personer som innrapportert på tvers av byer, regioner eller distrikter. Så lenge sammenstillingen også

<sup>22</sup> Av de 54 personene, kan flere være identifisert for første gang i 2015, men rapporteringene for disse er mangelfulle.

er basert på anonyme data vil det hefte en viss usikkerhet. For i størst mulig grad å hindre overrapportering har KOM derfor ved tvilstilfeller antatt at dobbelrapportering foreligger. Dette tatt i betraktning, og sammenholdt med sannsynligheten for underrapportering på landsbasis, mener vi likevel at antallet potensielle ofre som denne rapporten representerer kan anses som et minimumstall. Selv om minimumstallet ikke er eksakt, indikerer det

etter KOMs oppfatning omfanget og tendensene innen menneskehandel i Norge.

Tabell 2 viser det beregnede antall personer som er identifisert som potensielle ofre og som har ønsket oppfølging i årene 2007–2015. Det er viktig å presisere at tallene kun omfatter personer som har tatt imot bistand og beskyttelse i løpet av det gjeldende året.

**Tabell 2:** Potensielle ofre for menneskehandel under oppfølging i Norge 2007–2015.

Årstall	Potensielle ofre for menneskehandel under oppfølging av etater og organisasjoner som har rapportert til KOM	Antall «nye» personer identifisert som mulige ofre for menneskehandel gjeldende år av etater og organisasjoner som har rapportert til KOM
2007	203	Data ikke tilgjengelig
2008	256 (26 % økning fra 2007)	Data ikke tilgjengelig
2009	292 (13 % økning fra 2008)	Data ikke tilgjengelig
2010	319 (9 % økning fra 2009)	127 (inkludert i 319)
2011	274 (14 % reduksjon fra 2010)	134 (inkludert i 274)
2012	349 (27 % økning fra 2011)	136 (inkludert i 349)
2013	300 (16 % reduksjon fra 2012)	124 (inkludert i 300) 52 oppgitt med uklart identifiseringsårstall
2014	324 (8 % økning fra 2013)	157 (inkludert i 324) 96 oppgitt med uklart identifiseringsårstall
2015	301 (7 % reduksjon fra 2014)	145 (inkludert i 301) 54 oppgitt med uklart identifiseringsårstall

I 2015 er det noen færre aktører som har innrapportert til KOM enn i 2014. Sentrale aktører som Nadheim og ROSA har opplevd en nedgang i antall identifiserte mulige ofre og nedgang i antall personer som har tatt imot bistand i 2015. Videre har det vært registrert færre anmeldelser i 2015 enn året før. Disse faktorene i kombinasjon kan ha bidratt til at antall mulige ofre under oppfølging er noe redusert i 2015 sammenlignet med 2014.

Igjen er det viktig å presisere at beregningen er basert på manuell telling og til dels anonymiserte data. På den andre siden underrapporterer tallmaterialet med hensyn til hvilke instanser som rapporterer til KOM. Det er derfor gode grunner til å anta at det er mørketall hva gjelder det faktiske omfanget av ofre for menneskehandel i Norge.

#### 4.2.1 Hvorfor velger mange identifiserte mulige ofre å avslå tilbud om bistand?

KOM har også bedt etatene og organisasjonene om å rapportere hvor mange av de som ble identifisert som mulig offer som valgte å avslå tilbud om bistand og beskyttelse. Ut fra de ulike instansenes funksjon vil innrapporteringene på dette punktet naturlig nok variere. Det er således ikke mulig å si med sikkerhet hvorvidt andelen som aksepterer tilbud om bistand og beskyttelse går opp eller ned, eller er stabilt. Flere instanser erfarer imidlertid at mange som identifiseres som mulige ofre for menneskehandel velger å takke nei til bistand og beskyttelse.

Det er mange og sammensatte årsaker til at personer som identifiseres som mulige ofre for menneskehandel ikke ønsker å ta imot tilbud om bistand og beskyttelse. I rapporten *Leaving the past behind? When victims of trafficking decline assistance* viser Anette Brunovskis og Rebecca Surtees til tre hovedårsaker til at ofre utnyttet i prostitusjon ikke tar imot hjelp<sup>23</sup>:

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

Disse tre hovedkategoriene går noe over i hverandre, men Brunovskis og Surtees funn samsvarer i stor grad med hva norske myndigheter og organisasjoner har erfart i arbeidet med å bistå ofre for menneskehandel.

Årsrapporten fra ROSA for 2015 viser at av 125 førstegangshenvendelser, valgte kun 38 å akseptere tilbudet om bistand og beskyttelse i regi av prosjektet. ROSA presiserer at tallene for førstegangshenvendelser er usikre<sup>24</sup>. I 2015 opplevde ROSA en nedgang både i antall førstegangshenvendelser og i andelen av de som takket ja

<sup>23</sup> Brunovskis, Anette og Surtees, Rebecca (2012) *Leaving the past behind? When victims of trafficking decline assistance. Summary report*. Oslo: Fafo/Nexus institute (Fafo-rapport 2012:31).

<sup>24</sup> ROSAs årsrapport 2015.

sammenlignet med tidligere år. ROSA peker på at intensivert utlendingskontroll ved Politiets utlendingsenhet kan være en mulig faktor til nedgangen.

ROSA har i tidligere årsrapporter vist til ulike årsaker for hvorfor mulige ofre ikke ønsker å motta bistand. Blant annet gir flere kvinner uttrykk for at de ikke synes det gir dem noen mening å motta hjelp fra hjelpeorganisasjoner, da de ikke ser at dette kan hjelpe på lang sikt. I stor utstrekning begrunner kvinnene som avslår bistand og beskyttelse fra prosjektet det med frykt for trusler og represalier. Frykten gjelder både med tanke på at de ikke får nedbetalt gjeld til menneskehandlerne, og at de har andre økonomiske forpliktelser. Frykten for trusler og represalier gjelder også i forhold til et eventuelt samarbeid med politiet eller andre norske myndigheter etter utløpet av en refleksjonsperiode<sup>25</sup>.

I sin årsmelding for 2015 beskriver Nadheim at antallet personer de identifiserer og følger opp har blitt redusert de siste årene og at dette kan ha flere årsaker. For det første ble gateprostitusjonen i Oslo redusert i 2015. Nadheim beskriver at det er færre nigerianske kvinner i prostitusjonsmiljøene blant annet på grunn av intensivert utlendingskontroll av politiet. Noen kvinner har blitt uttransportert, andre har valgt å dra til andre land eller holde lav profil. En annen årsak til nedgangen mener Nadheim kan skyldes at når refleksjonsperioden er løpt ut har flere fortalt at de har havnet i en mer utfordrende situasjon enn før de tok imot hjelp.<sup>26</sup> I samme retning, er det flere KOM aktører som har påpekt at hjelpens utforming og innhold vil kunne være en årsak til at mulige ofre velger å takke nei. Bistanden og beskyttelsen er midlertidig og når den midlertidige hjelpen opphører, opplever flere ofre at de befinner seg i en mer utrygg situasjon enn før de ba om hjelp.

Av andre konkrete årsaker til at mulige ofre avslår tilbud om bistand har instanser rapportert at ofrene opplever sterk frykt for at de eller familien skal bli utsatt for represalier om de tar imot hjelp. Mange ofre har også

<sup>25</sup> ROSAs årsrapport 2013, side 26.

<sup>26</sup> Nadheims årsrapport 2015.

sterke bindinger til menneskehandlerne som gjør at de for eksempel ikke klarer å holde sitt oppholdssted hemmelig. Menneskehandlerne blir ofte fremstilt som kriminelle, voldelige og kyniske fremmede, men erfaringer viser at de også er nærstående familie, kjæreste eller ektefelle. De økonomiske forpliktelser til ofre for menneskehandel er også til hinder for å ta imot hjelp. Arbeid og inntekt er hovedmotivasjon for reisen til Norge og ved fortsatt utnyttelse kan ofrene fortsette å oppfylle forventningene fra familien i hjemlandet.

Antatt mindreårige som mulige ofre for menneskehandel kan i utgangspunktet ikke avslå tilbud om bistand og beskyttelse. Barnevernet kan igangsette tiltak overfor barn, selv om barnet ikke ønsker et barneverntiltak etter barnevernloven § 4-29. Det er imidlertid en stor utfordring at barn forsvinner og ofte ikke opplever seg selv som offer for menneskehandel. Uteseksjonen og andre aktører som jobber opp mot ivaretagelse av barn rapporterer at de opplever at en høy andel av de antatt mindreårige unndrar seg bistand og beskyttelse. Det meldes om at dette er barn og unge som heller oppfatter seg som selvstendige, tøffe og «street smarte». De oppfatter utnyttningen som hjelp og har liten forståelse for at de må ha beskyttelse gjennom å bli plassert på barneverninstitusjon. De har liten tillit til

at barnevernmyndighetene eller andre instanser vil dem vel, og føler ofte sterk lojalitet overfor menneskehandlerne. Hjelpetiltak har imidlertid også erfart at noen barn etter en tid kan få mer forståelse for at de trenger bistand og beskyttelse fra barnevernet.

Forskere påpeker at det er viktig å få mer kunnskap om årsakene til at ofre ikke ønsker hjelp. Det vises til at de hjelpetilbud som finnes per i dag er utformet med erfaring fra ofre som har takket ja til bistand og beskyttelse. Dersom man antar at personer som takker nei har andre behov enn de som takker ja, blir det avgjørende å få mer kunnskap om hvilke behov de som takker nei opplever at tilbudet ikke dekker.

### 4.3 Hvem er de potensielle ofrene?

I det følgende vil vi gi en oversikt over hvor de antatte ofrene kommer fra, kjønn og alder, samt hvilken utnyttingsform det antas at de har blitt utnyttet i. Tabell 3 viser fordelingen av de 301 personene som i 2015 var under oppfølging som mulige ofre for menneskehandel etter antatt utnyttingsform, kjønn og alder.

**Tabell 3:** Potensielle ofre for menneskehandel etter antatt utnyttingsform, kjønn og alder 2015.

Utnyttelsesform	Totalt	Kvinner, over 18 år	Jenter, under 18 år	Menn, over 18 år	Gutter, under 18 år
Prostitusjon og andre seksuelle formål	204	175	18	10	1
Tvangsarbeid og tvangstjenester	86	26	5	42	13
Kombinasjon prostitusjon m.m. og tvangsarbeid m.m.	4	3	1	0	0
Organhandel	0	0	0	0	0
Krigstjeneste	0	0	0	0	0
Uklart	7	1	3	2	1
Totalt	301	205	27	54	15

Tabell 3 viser at hovedvekten av ofre som identifiseres fortsatt er kvinner (over 18 år) utnyttet i prostitusjon. En årsak kan tilskrives det sterke internasjonale og nasjonale fokuset på kvinner utnyttet i prostitusjon over flere år, og at ulike instanser som jobber innenfor prostitusjonsarenaene har på seg «menneskehandelsbrillene» i arbeidet sitt. Dette gjenspeiles også i KOMs samarbeidsgrupper, hvor kun få representanter har tvangsarbeid som sitt primære ansvarsområde. Dog viser omfangsberegningene en nedgang i antall kvinner utnyttet i prostitusjon fra 193 i 2014, til 175 i 2015. Dette er en nedgang på ca. 10 % som er større forholdsmessig enn reduksjonen på ca. 7 % i det totale antall identifiserte mulige ofre i 2015.

Det som utpeker seg i 2015 er en markant økning i antall menn utnyttet i prostitusjon eller andre seksuelle formål, fra 2 i 2014, til 10 i 2015. Det må dog presiseres at rapporteringene på dette punktet var mangelfulle og det hefter således en viss usikkerhet knyttet til denne økningen. Det totale antall menn identifisert som mulige ofre for menneskehandel er det samme som i fjor.

Nadheim bekrefter noe av de samme trendene i sin årsmelding for 2015 der de opplever nedgang i Oslos gateprostitusjon, spesielt færre nigerianske kvinner. De ser videre en klar økning i antall menn som annonserer salg av sex til kvinner på eskortesider. Dette kan også være faktorer som er med på å påvirke KOMs omfangsberegninger av mulige ofre for menneskehandel.

Det har de siste år vært en gradvis økning i antall personer identifisert som mulige ofre for menneskehandel i form av tvangsarbeid og/eller tvangstjenester. I 2015 ser vi derimot en nedgang fra 103 i 2014, til 86 i 2015, som utgjør en reduksjon på ca. 16 %. Dette til tross for at det de siste år har vært et økt fokus på tvangsarbeid og initiativ som Røde Kors Oslo sitt prosjekt *Rett til å bli sett* med tiltak for blant

annet menn utnyttet i tvangsarbeid. Røde Kors melder at de har hatt en tydelig økning i antall deltagere i 2015 som har vært utnyttet i tvangsarbeid eller andre tjenester. Det økte antall deltagere i prosjektet til Røde Kors Oslo reflekterer dog kanskje mer behovet for oppfølging, bistand og beskyttelse til de som allerede er identifisert, enn at det sier noe generelt om selve omfanget av identifisering. Røde Kors rapporterer om at deltakerne ved prosjektet forteller at de har vært del av store nettverk der mange titalls andre mennesker også utnyttes, og dette er mulige ofre som hjelpetiltakene ikke har klart å nå ut til for identifisering og tilbud om bistand. Det antas at mørketallene innen tvangsarbeid fortsatt er store.

En hovedårsak til nedgangen i antall identifiserte mulige ofre for tvangsarbeid kan være den kraftige reduksjonen i anmeldelsene for tvangsarbeid/-tjenester fra 2014 til 2015. I 2014 var mange av anmeldelsene knyttet til noen få større sakskomplekser som gjaldt grov utnyttelse til tvangsarbeid. I en sak ble det for eksempel registrert hele 35 fornærmede<sup>27</sup>.

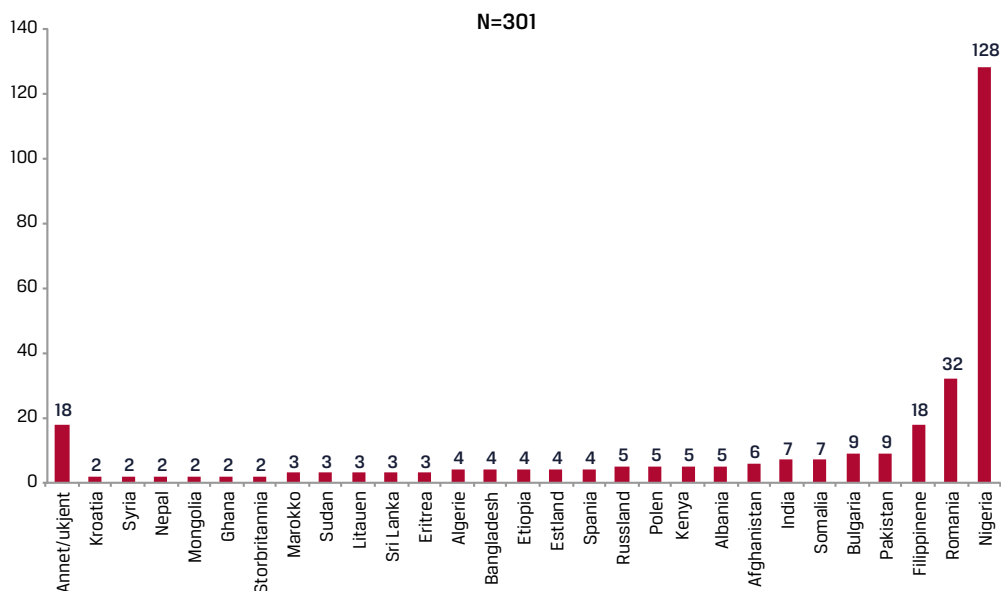
Noe som videre utmerker seg i rapporteringen for 2015 er en økning i antall identifiserte antatt mindreårige ofre for menneskehandel. Det er for 2015 rapportert inn 42 antatt mindreårige, mot 36 i 2014. Av disse er 15 gutter og 27 jenter. Når det gjelder type utnyttelse reflekterer 2015 de samme trender som tidligere: majoriteten av jenter utnyttet til prostitusjon og/eller andre seksuelle formål og gutter utnyttet i hovedsak innen tvangsarbeid og/eller tvangstjenester.

Tabell 3 viser at utnyttelsesformen er uklar for totalt 7 personer. Det kan ha sin årsak i at rapporterende instans ikke har kommet så langt i identifiseringsprosessen at utnyttelsesformen(e) er kartlagt på rapporteringstidspunktet.

<sup>27</sup> Se oversikt anmeldelser i KOMs tilstandsrapport 2014 s. 65.

### 4.3.1 Nasjonalitet

Diagram 1: Personer under oppfølging som mulige ofre i 2015 fordelt på nasjonalitet



#### Kommentarer diagram 1:

- Diagrammet viser alle nasjonalitetene med to eller flere personer som er representert i innrapporteringen til KOM. Av personvern hensyn har vi unnlatt å oppgi nasjonaliteter på 10 personer fra 10 ulike land i diagrammet. I tillegg har det blitt innrapportert 8 personer med ukjent identitet. Disse 18 utgjør til sammen kategorien «Annet/ukjent».
- De 301 personene som fikk en eller annen form for oppfølging som mulig offer for menneskehandel representerte totalt 39 nasjonaliteter. Det vide spekteret av ulike nasjonaliteter samsvarer godt med innvandringsbildet generelt<sup>28</sup>.
- Nigeria er i likhet med de siste årene den nasjonaliteten som er hyppigst representert, med 128 personer. Dette er dog en nedgang fra 141 personer i 2014.
- Som i 2013 og 2014, er Nigeria etterfulgt av Romania og Filippinene som er representert med henholdsvis 32 og 18 personer.
- Pakistan er fortsatt den fjerde mest representerte nasjonaliteten, etterfulgt av Bulgaria som har hatt en økning fra 5 personer i 2014, til 9 personer representert i 2015.
- Somalia har også økt fra 4 personer i 2014, til 7 personer representert i 2015.

<sup>28</sup> Se UDIs årsrapporter, 2013–2015.



### 4.3.2 Rapporterte utnyttingsformer

I straffeloven 2005 § 257 er utnyttelse i menneskehandel kategorisert i følgende hovedformer:

- prostitusjon eller andre seksuelle ytelser,
- arbeid eller tjenester, herunder tigging,
- krigstjeneste i fremmed land, eller
- å samtykke i fjerning av et av vedkommendes indre organer.

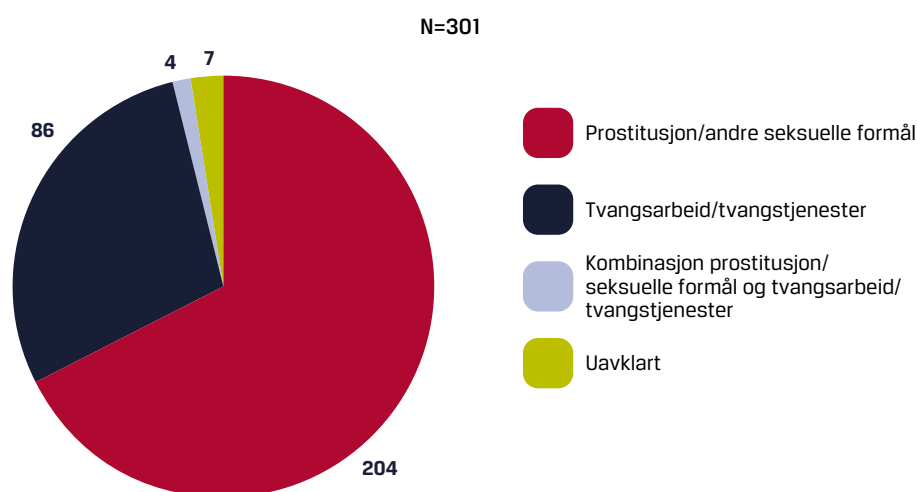
I KOMs identifiseringsveileder<sup>29</sup> gis det en oversikt over noen generelle forhold som kan indikere at en person kan være utsatt for menneskehandel. I tillegg er det utarbeidet spesifikke indikatorlister for utnyttelse i prostitusjon eller andre seksuelle formål, tvangsarbeid og tvangstjenester, og for utnyttelse av barn. Disse indikatorene er basert på internasjonale erfaringer og tilpasset norske forhold og erfaringer.

---

<sup>29</sup> KOM (2008) *Veileder – identifisering av mulige ofre for menneskehandel*. Oslo : Politidirektoratet.

I innrapporteringen til KOM har vi bedt instansene oppgi hvilken utnyttingsform det antas at personen er/har vært utnyttet i. Diagram 2 illustrerer fordelingen på hovedutnyttingsformene i straffelovens § 257.

**Diagram 2:** Totale antall ofre i 2015 fordelt etter utnyttingsform

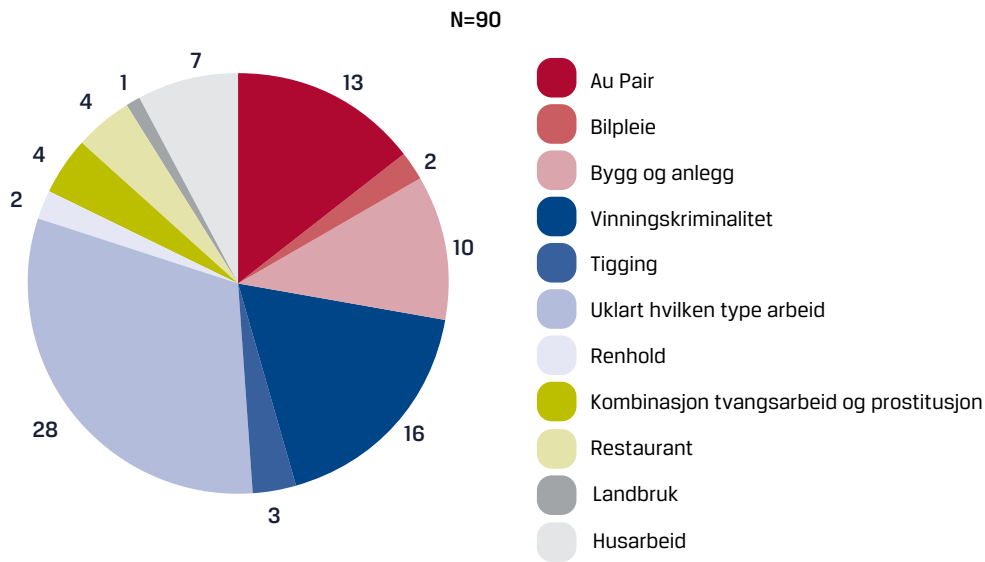


#### Kommentarer diagram 2:

- Dette diagrammet reflekterer fordelingen av de ulike former for utnyttelse i 2015. Den samme informasjonen omfattes også av den samlede informasjon i tabell 3, dog her begrenset til utnyttelsesformene.
- I 2015 er det identifisert 204 personer antatt utnyttet i prostitusjon eller andre seksuelle formål, 86 utnyttet til tvangsarbeid og/eller tvangstjenester, fire utnyttet i en kombinasjon av prostitusjon/seksuelle formål og tvangsarbeid/tjenester og for syv personer er type utnyttingsform fortsatt uavklart på rapporteringstidspunktet.

Diagram 3 gir en oversikt over hvilke typer tvangsarbeid og tvangstjenester som i 2015 er innrapportert til KOM.

Diagram 3: Typer tvangsarbeid og tvangstjenester 2015



### Kommentarer diagram 3:

- Kategorien tvangsarbeid og tvangstjenester er en samlebetegnelse for ulike utnyttelsesformer.
- Diagrammet viser totalt 90 personer, dette fordi vi i tillegg til de 86 utnyttet i tvangsarbeid/-tjenester, har valgt å ta med de fire antatte ofrene som er innrapportert utnyttet i en kombinasjon av prostitusjon/seksuelle formål og tvangsarbeid/-tjenester.

### Utnyttelse til kriminalitet

Kategorien vinningskriminalitet omfatter i denne rapporten både narkotikakriminalitet, ulike former for tyveri og svindel. Narkotikakriminaliteten kan enten være en del av flere utnyttelsesformer eller «hovedutnyttelsesformen». Aktører som jobber mot rusmiljøer og/eller barn og unge, spesielt i Oslo og Bergen, er bekymret for enslige mindreårige asylsøkerne og andre barn og unge uten tilknytning til Norge som oppholder seg i rusmiljøene – og som selger og/eller selv bruker rusmidler. Det fryktes at flere av disse barna og unge

kan være utnyttet i menneskehandel.

I 2014 og 2013 var det 11 personer av totalt 109 utnyttet i tvangsarbeid, som var antatt utnyttet til ulike narkotikaloovbrudd. I 2015 er det totalt 16 personer som er antatt utnyttet i vinningskriminalitet, herunder 6 i narkotikakriminalitet og 10 personer i ulike former for tyverier, primært lommetyverier og tyveri i butikk. Dette viser en nedgang i antall personer identifisert utnyttet i narkotikakriminalitet, mens andelen personer utnyttet til lommetyverier og butikktyverier har økt.

Det byr på særskilte utfordringer at ofre for menneskehandel utnyttet til å begå lovbrudd. Europarådskonvensjonen har en egen bestemmelse om straffritak, artikkel 26, overfor offeret i den utstrekning deltakelsen i ulovlig virksomhet skyldes at de er blitt tvunget til det. Bestemmelsen omtales ofte som «non-punishment prinsippet». GRETA anbefaler Norge å sikre at denne bestemmelsen i større grad blir

brukt. Norge fikk relativt sterk kritikk for ikke å være bevisste nok på mulig menneskehandel ved enkelte brudd på utlendingsloven<sup>30</sup>. I Norge er forpliktelsen fulgt opp i Riksadvokatens rundskriv nr 1/2008, *Mål og prioriteringer i straffesaksbehandlingen for politiet*. Der det foreligger anmeldelse kan påtalemyndigheten avslutte saken med påtaleunntatelse. I 2013 lanserte OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe) en rapport med anbefalinger for hvordan land kan gjennomføre non-punishment prinsippet<sup>31</sup>.

Utnyttelse til kriminalitet, og spesielt narkotikakriminalitet, vil i mange henseender stå i en særstilling. Hjelpetiltak har erfart at mulige ofre som har vært involvert i narkotikakriminalitet møter større mistillit hos politi og påtale enn ofre det antas har blitt utnyttet i andre former. I tillegg til juridiske utfordringer er det utfordringer knyttet til bistanden og beskyttelsen av ofrene. Boken *De förlorade barnen* som tar utgangspunkt i forsvinninger av enslige mindreårige asylsøkere i Sverige, beskriver de ulike utnyttelsessituasjoner som mange av disse barna befinner seg i, rundt om i Europa.<sup>32</sup> De siste årene har også Norge hatt erfaring med barn og unge, både fra land innenfor og utenfor Schengen, som er på «drift» i Europa. Mobiliteten gjør det utfordrende å kartlegge hvilken situasjon hver enkelt befinner seg i. I tillegg erfarer ulike tjenester at det er vanskelig å oppnå kontakt og tillit til de antatt mindreårige. Det kan være voksenpersoner som hindrer at det oppnås kontakt eller at barna og de unge ikke ser på seg selv som ofre og at de framstår som trygge og erfarne i kriminaliteten de utøver<sup>33</sup>. Det gjør det vanskelig å komme i posisjon til å utføre endringsarbeid og få tilstrekkelig informasjon slik at barnevern og andre aktører kan iverksette

tiltak<sup>34</sup>. FAFO rapporten *Ikke våre barn* lansert i 2015 er en studie som ser nærmere på systemene for identifisering og oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel. Mer om denne rapporten følger under punkt 4.3.3.

### Utnyttelse til tigging

Inntil 2006 var det forbud mot tigging. Etter forslag fra straffelovskommisjonen ble tigging avkriminalisert fra 1. juli 2006. Schengen-samarbeidet trådte i kraft i 1995, og er gradvis blitt utvidet til å omfatte flere land. I dag er 27 land i Europa omfattet av samarbeidet, som blant annet går ut på at borgere fritt kan reise mellom medlemslandene. Etter utlendingsloven § 9 kan borgere fra Schengen-land oppholde seg i Norge i inntil 90 dager i løpet av en periode på seks måneder.

Tigging har de siste årene fått mye oppmerksomhet, og spørsmålet om gjeninnføring av et nasjonalt forbud mot tigging har vært bredt debattert. Kommunene ble i 2014 gitt muligheten til å innføre lokale forbud.

Tidligere har forskningsmiljø avdekket eller verifisert relativt få menneskehandelsaker for utnyttelse til tigging<sup>35</sup>. I 2014 ble det imidlertid, i regi av FAFO, gjennomført et omfattende forskningsprosjekt i de skandinaviske landene. Rapporten *When poverty meets affluence. Migrants from Romania on the streets of the Scandinavian capitals* ble lansert i 2015<sup>36</sup>. Den bygger på datamateriale bestående av 1269 intervjuer med tilreisende fattige fra Romania. Intervjuene har blitt gjennomført i Oslo, Stockholm og København. Rapporten har følgende hovedkonklusjoner:

- Det er ingen tegn til bakmenn.
- Det er ingen klar sammenheng mellom tigging og kriminalitet.

30 GRETA (2013) *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Norway*. Strasbourg: Council of Europe, side 60.

31 OSCE (2013) *Policy and legislative recommendations towards the effective implementation of the non-punishment provision with regard to victims of trafficking*. Wien: OSCE.

32 [http://www.katiawagner.se/?page\\_id=522](http://www.katiawagner.se/?page_id=522)

33 Vollebæk, Line Ruud (2013) *Sosialt arbeid med sårbare migranter. Mindreårige og voksne asylsøkere, papirløse, EØS-borgere og mulige ofre for menneskehandel*. Oslo: Oslo kommune/Velferdsetaten.

34 Oslo kommune, Bydel St. Hanshaugen (2011) *Bydel St. Hanshaugens koordinerende tiltaksenhet for mindreårige i Oslo sentrum 2011/2012*. Oslo: Oslo kommune/Bydel St. Hanshaugen.

35 Engebriksen, Ada I. (2012) *Tiggerbander og kriminelle bakmenn eller fattige EU-borgere? Myter og realiteter om utenlandske tiggere i Oslo*. Oslo: NOVA.

36 <http://www.faf.no/images/pub/2015/954-innmat-trykk.pdf>

- Tiggere er mennesker som lever i ekstrem fattigdom både i Norge og Romania.

Det har vært flere diskusjoner rundt rapportens konklusjoner. Politiet har ved flere anledninger gitt uttrykk for at de er bekymret for at menneskehandelen i tiggermiljøene kan være mer omfattende. Aktører som KOM samarbeider med, synes å ha ulike erfaringer og oppfatninger. Noen indikerer at mennesker blir utnyttet til tigging, andre forteller historier i tråd med FAFO rapportens funn; at dette dreier seg om mennesker i ekstrem fattigdom og vanskelige livssituasjoner men indikerer ikke menneskehandel.

Til tross for det store fokuset rundt tigging og utfordringene knyttet til den, herunder omfanget av menneskehandel, synes det i begrenset grad å ha påvirket antallet personer som ønsker å ta imot bistand og beskyttelse. Av innrapporteringene til KOM for 2015 var det kun tre personer antatt utnyttet til tigging. I tillegg var det to personer antatt utnyttet i en kombinasjon av tyverier og tigging. Samtlige av disse er oppgitt å være fra Romania, hvorav en er antatt mindreårig.

#### Utnyttelse innen au pair-ordningen/husholdning

I 2015 ble det innrapportert 13 personer antatt utnyttet innen au pair-ordningen. I tillegg har 7 personer blitt antatt utnyttet innen husholdninger. Antall utnyttet innen au-pair ordningen er således nokså stabilt fra 2014, men antall utnyttelse i andre former for husarbeid har økt fra tre tilfeller i 2014, til 7 i 2015. Samtlige identifiserte au-pairer er rapportert utnyttet innen tvangsarbeid. Det samme gjelder for utnyttelse til husholdninger.

Au pair-ordningen er gjenstand for tilbakevendende diskusjoner. Etter Europarådets *European agreement on au pair placement of 1969* skal ordningen fremme kulturutveksling. Au pairen skal mot lett husarbeid bo hos en familie, få kost og losji, og bli kjent med språk og kultur i et annet land<sup>37</sup>. JURK, Juridisk rådgivning for kvinner, påpeker at ordningen bygger på et dilemma: «au pairen er

en blanding av arbeidstaker og familiemedlem»<sup>38</sup>.

Som en konsekvens av utfordringene knyttet til au pair-ordningen ble Au Pair Center åpnet i januar 2013. Senteret skal være et sted hvor både au pairer og vertsfamilier skal finne informasjon og råd, og formålet er først og fremst au paires rettsikkerhet. Au Pair Center har i rapporteringen for 2015 uttrykt at de opplever at færre au pairer ønsker å anmelde vertsfamilien til politiet. Mange au pairer benytter seg heller av muligheten til å klage vertsfamilien til UDI for karantenevurdering, samt finne seg en ny vertsfamilie eller annet oppholdsgrunnlag.

Kategorien «uklart hvilken type arbeid» er også i 2015 nokså stor, dog redusert betraktelig fra fjorårets rapportering. Denne inneholder en kombinasjon av manglende spesifiseringer fra rapporterende instans, og at rapporterende instans ikke har kommet så langt i prosessen at de enda har fått kartlagt utnyttelsesformen.

#### 4.3.3 Barn

I 2015 var det totalt 42 antatt mindreårige (personer under 18 år) rapportert som potensielle ofre for menneskehandel i Norge. Vi betegner dem som antatt mindreårige da identitet og alder ikke er endelig fastslått på samtlige. Disse personene skal behandles i tråd med Europarådskonvensjonens artikkel 10 nr. 3. Denne fastslår at når offerets alder er uvisst og det er grunn til å tro at offeret er barn, skal han eller hun anses for å være barn og omfattes av særskilte beskyttelsestiltak inntil alderen er verifisert.

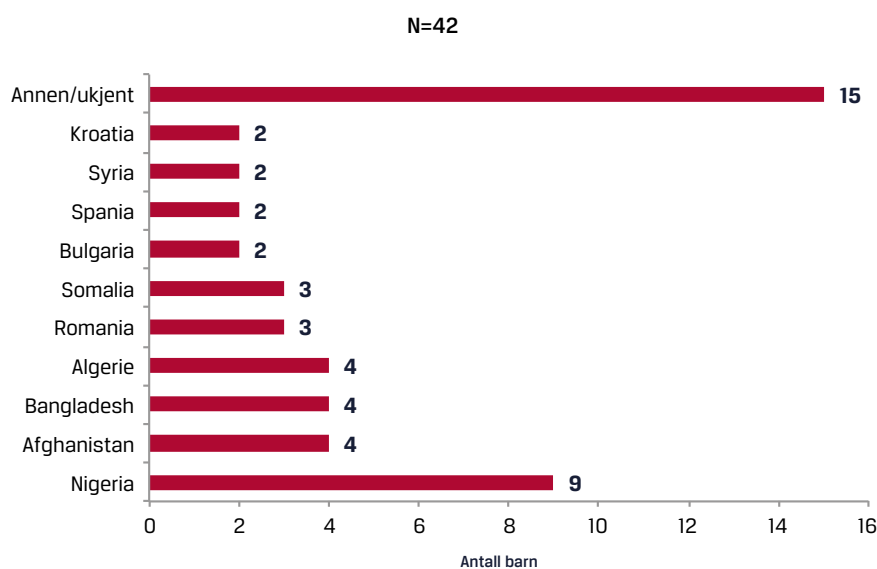
Som tidligere presisert, omfatter KOMs omfangsberegninger samtlige barn hvor det er rapportert mistanke om mulige menneskehandel, uavhengig av om barna har unndratt seg bistand og/eller har forsvunnet. Det vil si at barn som ikke har mottatt oppfølging allikevel er med i våre beregninger. Dette fordi barn anses å være spesielt sårbare og skal ikke kunne velge bort bistand eller beskyttelse.

<sup>37</sup> Jakhelln, Henning og Aune, Helga (2013) *Betenkning om au paires arbeidsrettslige stilling – krav på lønn for utført arbeid*.

<sup>38</sup> Løvdal, Lene (2012) *Au pairer i Norge. Rettigheter og rettighetsinformasjon*. Oslo: JURK, side 5.

**Diagram 4 gir en oversikt over hvilke nasjonaliteter som er representert med to eller flere mindreårige ofre i 2015.**

**Diagram 4: Antall antatt mindreårige i 2015 fordelt etter nasjonalitet**



#### **Kommentarer diagram 4:**

- Totalt er 14 nasjonaliteter representert blant de antatt mindreårige. Flere land er dermed representert i 2015, enn i 2014.
- 8 nasjonaliteter er representert med to eller flere barn. Nigeria er den hyppigst representerte nasjonaliteten. Av personvern hensyn har vi unnlatt å oppgi nasjonaliteten på 6 barn fra 6 forskjellige land. I tillegg har det blitt innrapportert 8 personer med ukjent identitet. Disse 14 utgjør til sammen kategorien «Annet/ukjent».

De siste årene har det vært svingninger i de mindreårige nasjoners representasjon i statistikken. Samtlige av de mindreårige fra Nigeria er jenter som er antatt utnyttet i prostitusjon. Dette følger samme trend som i 2014 og kan

ha sammenheng med at man de siste år har sett en dreining mot yngre nigerianske kvinner i gateprostitusjon, samt økning av nigerianske mindreårige på mottak hvor det har vært bekymringer om utnyttelse i prostitusjon og/eller andre seksuelle formål.

Afghanistan er en av de mest fremtredende nasjonaliteter i 2015, med flere ofre identifisert utnyttet i vinningskriminalitet, herunder narkotikasalg. Samtlige av disse er gutter. Dette er en økning fra tidligere år, spesielt fra 2014 da Afghanistan ikke var representert. Algerie er også hyppig representert i 2015, på lik linje med statistikken fra forutgående år.

FAFO-rapporten *Ikke våre barn*<sup>39</sup> om identifisering og oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel i Norge, kategoriserer to tredjedeler av alle mindreårige ofre for menneskehandel i følgende tre grupperinger: Jenter fra Afrika sør for Sahara som utnyttes i prostitusjon, gutter fra Nord-Afrika og Midtøsten som utnyttes til ulike former for kriminalitet, ofte narkotikasal, og gutter og jenter fra land i Sentral – og Øst-Europa som utnyttes til prostitusjon, tyveri og svindel. I den siste tredjedelen finner man stor variasjon, med mindreårige fra nesten alle verdensdeler utnyttet til ulike formål. I rapporten *Menneskehandel med barn. Barnevernets kunnskap om og arbeid med barn utnyttet i menneskehandel*, fremheves noen grupper barn og unge som er særskilt sårbare for rekruttering og utnyttelse i menneskehandel. Det gjelder blant annet de enslige mindreårige asylsøkerne, mindreårige «gatebarn» på drift i Europa, barn og unge fra østeuropeiske og baltiske land, og barn og unge fra rombefolkningen<sup>40</sup>. Grupperingene i begge rapporter samsvarer i stor grad med de rapporteringer som foreligger for KOM i 2015.

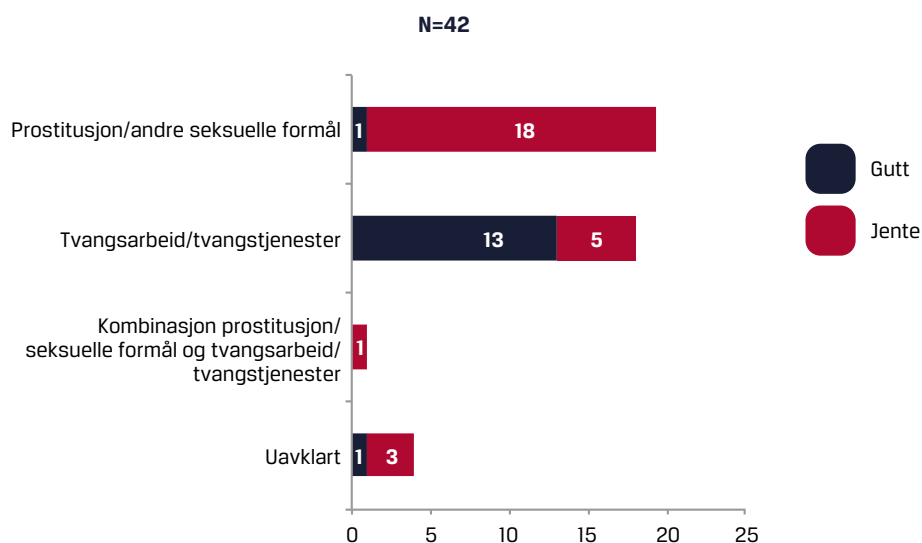
---

<sup>39</sup> <http://www.faf.no/images/pub/2015/20550.pdf>

<sup>40</sup> Vollebæk, Line Ruud (2012) *Menneskehandel med barn. Barnevernets kunnskap om og arbeid med barn utnyttet i menneskehandel*. Oslo: Redd Barna.

Diagram 5 gir en oversikt over hvilke hovedformer de 42 barna er antatt utnyttet/forsøkt utnyttet i.

Diagram 5: Antall antatte mindreårige i 2015 fordelt etter kjønn og antatt utnyttingsform

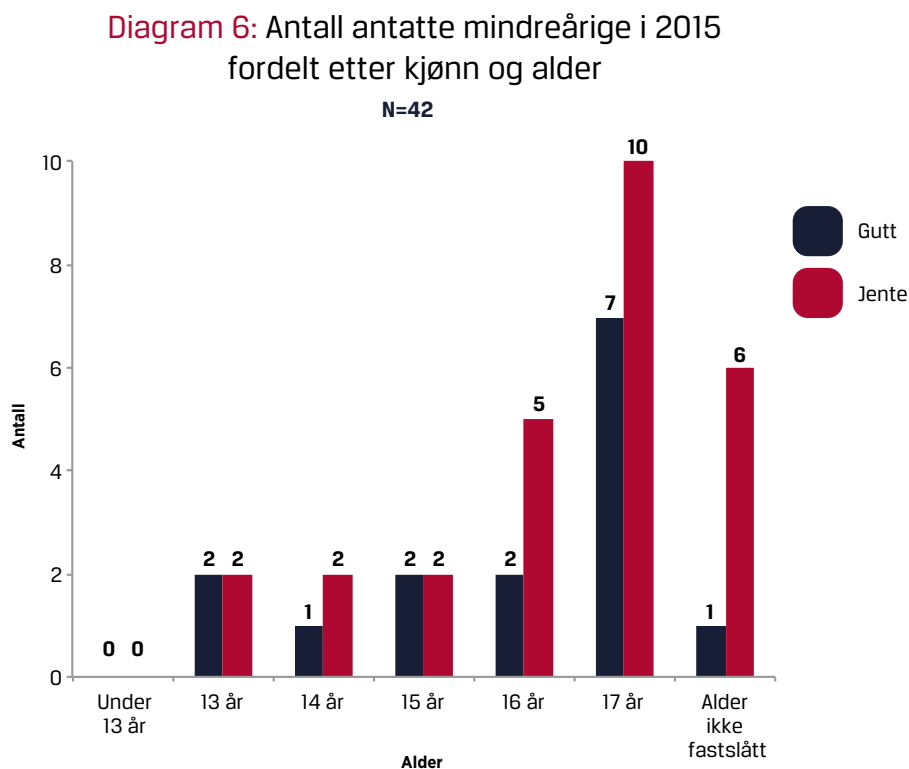


#### Kommentarer diagram 5:

- Nytt av året er at utnyttingsformene prostitusjon/ andre seksuelle formål og tvangsarbeid/tvangstjenester er nokså jevnbyrdige, der 19 er antatt utnyttet i prostitusjon/andre seksuelle formål og 18 er antatt utnyttet i tvangsarbeid/tvangstjenester. I 2014 var prostitusjon/andre seksuelle formål for første gang den største utnyttingsformen, mot tidligere tvangsarbeid og tvangstjenester som i flere år var den formen som dominerte.
- Av de 19 mindreårige antatt utnyttet i prostitusjon/ seksuelle formål er kun en av dem gutter.
- Over halvparten av barna som antas utnyttet til tvangsarbeid/-tjenester mistenkes det er utnyttet til narkotika- og/eller vinningskriminalitet.



Diagram 6 viser de antatt mindreårige fordelt etter kjønn og alder.



#### Kommentarer diagram 6:

- I likhet med forutgående år er det aldergruppene 16 og 17 år som utgjør majoriteten.
- 16- og 17-åringene utgjør ca. 57 % av de antatt mindreårige. Dette er en nedgang fra 2014, da de utgjorde ca. 67 % av det totale antall identifiserte antatt mindreårige.
- Aldergruppene 14 og 15 år utgjør ca. 23 %, det samme som året før.
- I 2015 er fordelingen mellom guttene og jentene

følgende: Jenter utgjør ca. 64 % og gutter utgjør ca. 36 %.

- Av de 7 innrapporterte mindreårige der alder enda ikke er fastsatt, utgjør majoriteten antatt mindreårige som har forsvunnet fra mottak.
- Med forbehold om svakhetene i tallmaterialet, viser innrapporteringene de siste årene at det i Norge fortsatt er barna som nærmer seg 18 år som er de mest utsatte for å bli/være utnyttet i menneskehandel.

Når det gjelder mottakelsen og oppfølgingen av enslig mindreårige asylsøkere har norske myndigheter valgt en ordning som plasserer ansvar og omsorg etter alder. Barn under 15 år blir av barnevernet plassert i egne omsorgs-sentre. Barn mellom 15 og 18 år blir plassert gjennom UDIs mottakssystem. Barnevernets ansvar er først og fremst å ivareta «barnets beste», mens utlendingsmyndighetene først og fremst forvalter utlendingspolitikken. Flere instanser er skeptiske til ordningen og mener den fører til forskjellsbehandling av barn. I rapporten *Child Trafficking in the Nordic Countries. Rethinking strategies and national responses* kommer UNICEF med en klar anbefaling til Norge om at alle barn under 18 år bør være under barnevernets omsorg<sup>41</sup>. Det samme gjør GRETA i sin evalueringsrapport<sup>42</sup>.

På oppdrag fra Barne-, likestillings-, og inkluderings-departementet ble FAFO-rapporten *Ikke våre barn* lansert høsten 2015. Den setter søkelys på systemene for identifisering og oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel i Norge ved å beskrive det institusjonelle rammeverk og aktørene på feltet, det juridiske rammeverk og rettspraksis som omhandler mindreårige ofre for menneskehandel. Videre beskriver den omfang og egenskaper ved mindreårige ofre for menneskehandel, ser på utfordringene i arbeidet med å identifisere og følge opp mindreårige ofre for menneskehandel. Til slutt oppsummerer den erfaringene med og evaluerer bruken av barnevernlovens § 4-29 så langt og diskuterer mulige valg i politikken som utformes overfor mindreårige ofre for menneskehandel. I rapporten pekes det blant annet på at det er betydelig variasjon i den oppfølgingen mindreårige ofre får, og sjansen for å bli ansett som et mulig offer for menneskehandel avhenger av hvilken kommune man er i, eller hvilken saksbehandler eller etterforsker som er på jobb. Spesielt gjelder dette i de sakene der verken vold

eller utnytting er entydig dokumentert. Og det er disse sakene det er flest av, de som er i randsonen av menneskehandelsbegrepet. Rapporten viser videre at både etterforskning og assistanse til mindreårige ofre altfor ofte svikter i oppfølgingen av menneskehandelssaker og peker på særlig systemsvikt i mottak og mottakskommuner.

FAFO-rapporten gir en rekke anbefalinger som det vil være viktige å se hen til i det videre arbeidet med bistand og beskyttelse til mindreårige ofre for menneskehandel.

---

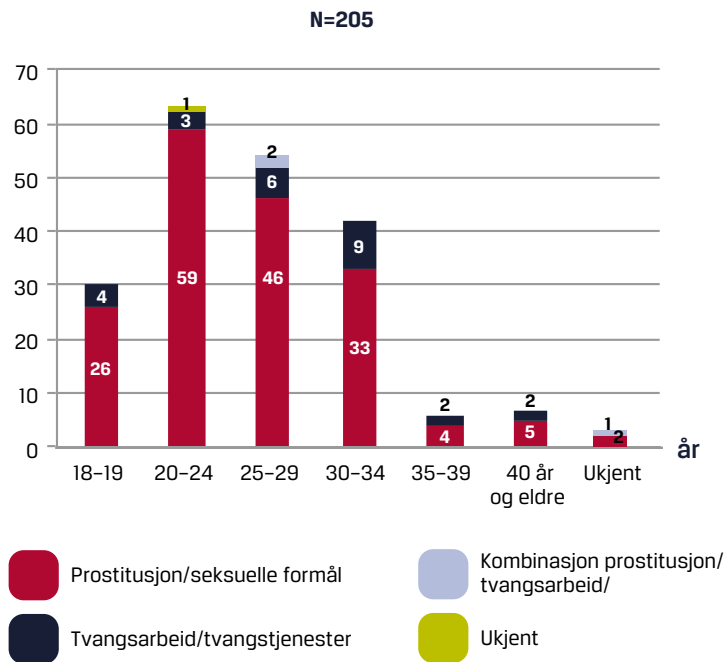
<sup>41</sup> UNICEF (2011) *Child Trafficking in the Nordic Countries. Rethinking strategies and national responses*. Italia: UNICEF Innocenti Research Centre.

<sup>42</sup> GRETA (2013) *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Norway*. Strasbourg: Council of Europe, side 58 og 59.

#### 4.3.4 Kvinner

Som vist i tabell 3 ble totalt 205 kvinner over 18 år fulgt opp som mulige ofre for menneskehandel i 2015. Diagram 7 viser kvinner fordelt etter aldersgrupper og antatt hovedutnyttingsform.

Diagram 7: Kvinner i 2015 fordelt etter aldersgrupper og antatt hovedutnyttingsform



#### Kommentarer diagram 7:

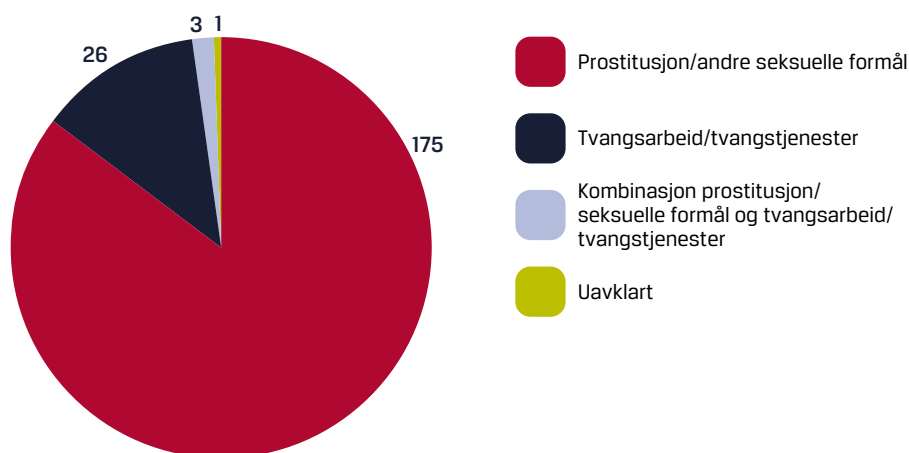
- De yngste kvinnene er 18 år, og de eldste er over 40 år.
- Majoriteten av kvinner som antas å være utnyttet i menneskehandel er mellom 20 og 34 år. Kvinnene mellom 20 og 34 år utgjør ca. 77 % av det totale antallet, mens kvinnene under 20 utgjør ca. 15 % og kvinnene over 34 år utgjør ca. 6 %.
- For tre kvinner, eller ca. 1,5 %, er alder ukjent for oppfølgende instans. Det kan være kvinner som har

- fortalt en menneskehandelshistorie og som hjelpetiltak bistår, men hvor alder ikke enda er avklart.
- Fordelingen kan være et uttrykk for at det er de yngste kvinnene som er mest sårbare for å bli rekruttert og utnyttet, spesielt gjelder dette for utnyttingsformen prostitusjon/sekuelle formål. For utnytting til tvangsarbeid/-tjenester, så er majoriteten av kvinnene i alderen 30–34 år.

Diagram 8 gir en oversikt over kvinnenes fordeling på hovedutnyttingsformene, uavhengig av alder.

Diagram 8: Kvinner i 2015 fordelt etter antatt hovedutnyttingsform

N=205

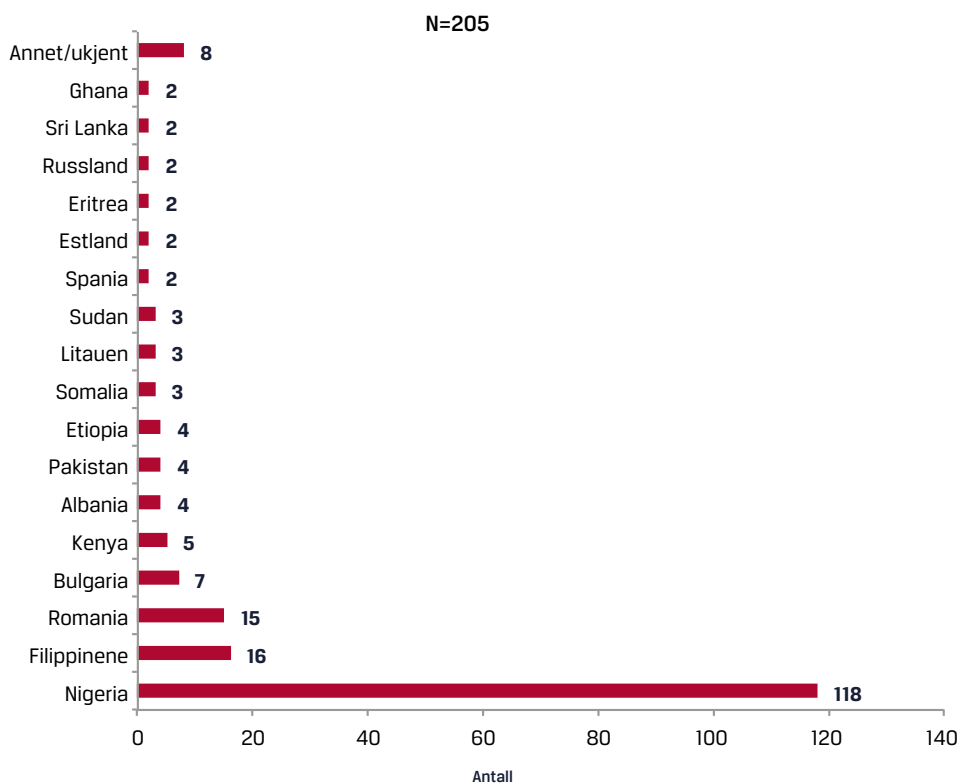


#### Kommentarer diagram 8:

- I likhet med forutgående år dominerer utnyttingsformen prostitusjon og/eller andre seksuelle formål med ca. 86 % av samtlige kvinner som ble fulgt opp.
- Ca. 13 % er antatt utnyttet til tvangsarbeid/-tjenester. Dette er en marginalt lavere enn i 2014.
- Innen tvangsarbeid/-tjenester er bildet nokså variert, men utnyttelse innen au pair-ordningen og andre former for utnyttelse i hjemmet er fortsatt fremtredende.

Diagram 9 gir en oversikt over nasjonene representert med to eller flere kvinner i 2015.

Diagram 9: Kvinner i 2015 fordelt etter nasjonalitet



#### Kommentarer diagram 9:

- Totalt representerer de 205 kvinnene 25 nasjonaliteter. I tillegg til de 17 nasjonalitetene som fremgår av diagrammet, så var det 8 kvinner fra 8 andre nasjonaliteter som også fikk oppfølging som mulige ofre. Disse omfattes i diagrammet under kategorien annet/ukjent.
- Av de totalt 25 nasjonalitetene er det i likhet med tidligere år kvinner fra Nigeria som dominerer, med ca. 58 % av det totale antallet kvinner.
- Samtlige av de 119 nigerianske kvinnene er antatt

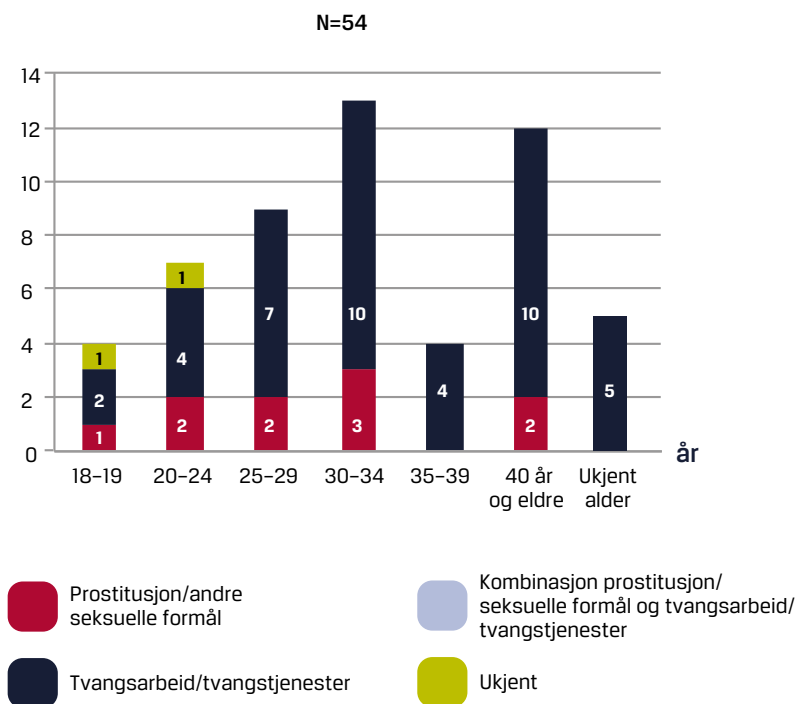
utnyttet i prostitusjon/andre seksuelle formål, med unntak av en kvinne som er antatt utnyttet i en kombinasjon av prostitusjon og tvangsarbeid.

- Av de rumenske kvinnene er ca. 66 % antatt utnyttet i prostitusjon/andre seksuelle formål, og ca. 34 % er antatt utnyttet til tvangsarbeid/-tjenester, primært tigging.
- Av de filippinske kvinnene er ca. 75 % utnyttet til tvangsarbeid, i hovedvekt innen au pair-ordningen og ca. 25 % er utnyttet til prostitusjon/seksuelle formål.

#### 4.3.5 Menn

Som vist i tabell 3 ble totalt 54 menn over 18 år fulgt opp som mulige ofre for menneskehandel i 2015. Diagram 10 viser mennenes fordeling etter aldersgrupper og antatt hovedutnyttingsform.

Diagram 10: Menn i 2015 fordelt etter aldersgrupper og antatt hovedutnyttingsform



#### Kommentarer diagram 10:

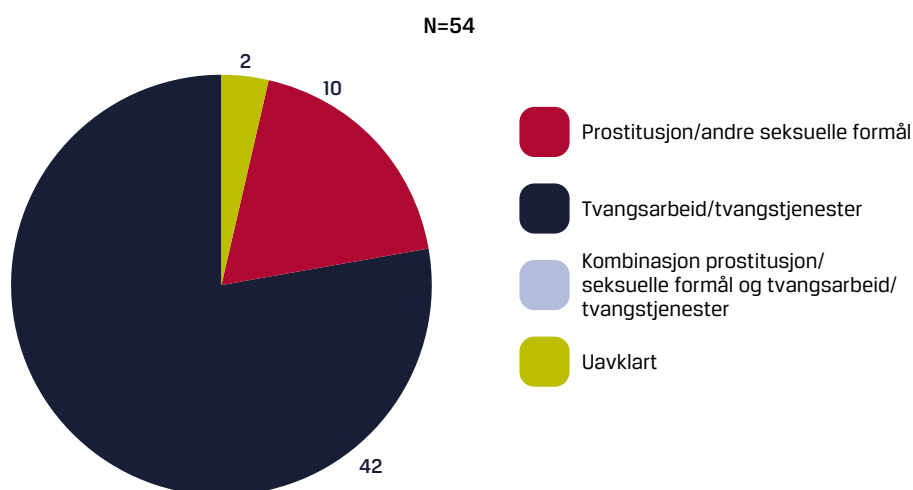
- De yngste mennene er 18 år, og de eldste menn er over 40 år.
- To aldersgrupper utmerker seg som de mest dominerende: Det er menn mellom 30 og 34 år som utgjør ca. 24 %, og menn som er 40 år eller eldre, som utgjør ca. 22 % av det totale antallet.
- For 5 menn, ca. 9 %, er alder ukjent for oppfølgende instans. Det kan være menn som har fortalt en

menneskehandelshistorie og som hjelpetiltak bistår, men hvor alder ikke enda er avklart.

- Fordelingen kan være et uttrykk for at det er menn i nesten alle aldre, med hovedvekt på 25 til 34 år og 40 år eller eldre, som er sårbare for å bli rekruttert og utnyttet. Spesielt gjelder dette for utnyttingsformen tvangsarbeid/tvangstjenester.

Diagram 11 gir en oversikt over mennenes fordeling på hovedutnyttingsformene, uavhengig av alder.

Diagram 11: Menn i 2015 fordelt etter antatt hovedutnyttingsform



#### Kommentarer diagram 11:

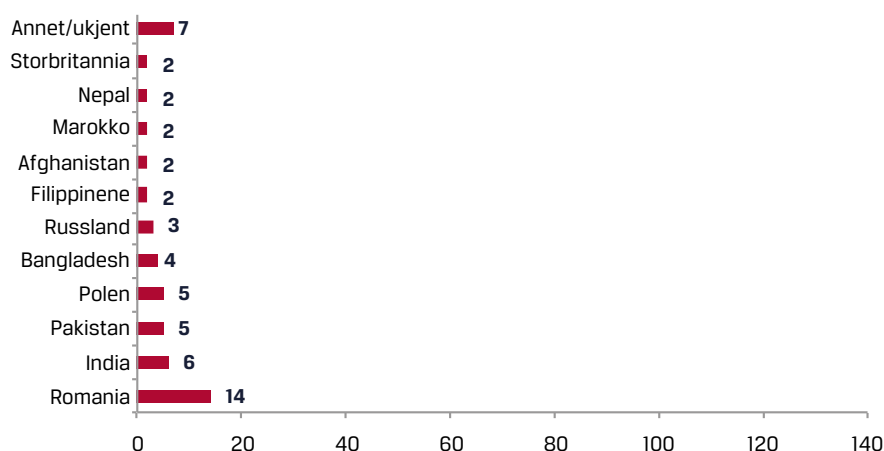
- I likhet med forutgående år dominerer utnyttingsformen tvangsarbeid/tvangstjenester, med ca. 78 % av samtlige menn som ble fulgt opp som mulige ofre for menneskehandel.
- Andelen menn utnyttet i prostitusjon/andre seksuelle formål har økt kraftig fra tidligere år med 18 % mot ca. 3,7 % i 2014.<sup>43</sup>
- Innen tvangsarbeid er bildet nokså variert, hvor menn utnyttes innen ulike bransjer som bygg og anlegg, landbruk, renhold, restaurant og bilpleie.

<sup>43</sup> Mangelfulle rapporteringer gjør at disse tallene er noe usikre.

Diagram 12 gir en oversikt over nasjonene representert med to eller flere menn i 2015.

Diagram 12: Menn i 2015 fordelt etter nasjonalitet

N=54



#### Kommentarer diagram 12:

- Totalt representerer de 54 mennene 18 nasjonaliteter. I tillegg til de 11 nasjonalitetene som fremgår av diagrammet, så var det 7 menn fra 7 andre nasjonaliteter som også fikk oppfølging som mulige ofre. Disse omfattes i diagrammet under kategorien annet/ukjent.
- Av de totalt 18 nasjonalitetene er det i likhet med tidligere år menn fra Romania som dominerer, med ca. 26 % av det totale antallet menn.
- Av de 14 rumenske mennene er majoriteten utnyttet i tvangsarbeid, herunder ca. 35 % antatt utnyttet innen bygg og anleggsbransjen og ca. 14 % innen tvangstjenester.
- Som i 2014, er Romania etterfulgt av India og Pakistan som de mest representerte nasjoner også i 2015.
- Av de indiske og pakistanske menn identifisert som mulige ofre for menneskehandel, er samtlige utnyttet til tvangsarbeid.
- Menn som er antatt utnyttet til prostitusjon eller andre seksuelle formål er spredt på en rekke ulike nasjonaliteter.



## 4.4 Utviklingen 2007–2015

Tabell 4 gir en oversikt over utviklingen i antallet mulige ofre for menneskehandel fordelt på kjønn, alder og antatt utnyttingsform i perioden 2007–2015.

**Tabell 4:** Mulige ofre for menneskehandel fordelt etter kjønn, alder og antatt utnyttingsform i årene 2007–2015.

År	Jenter antatt under 18	Gutter antatt under 18	Kvinner over 18	Menn over 18	Tot	Prostitusjon og andre seksuelle formål	Tvangsarbeid og -tjenester Tigging	Krigs-tjeneste	Organ-fjerning	Uavklart + Annet
2007	35 17%	19 9%	139 68%	10 5%	203	162 80%	32 16%	0	0	9 4%
2008	49 19%	45 18%	146 57%	16 6%	256	180 70%	71 28%	0	0	5 2%
2009	50 17%	19 7%	191 65%	32 11%	292	198 68%	80 27%	1 0,5%	1 0,5%	12 4%
2010	19 6%	60 19%	198 62%	42 13%	319	194 61%	112 35%	0	0	13 4%
2011	32 12%	33 12%	191 70%	18 6%	274	187 68%	72 26,5%	2 1%	0 -	6 + 7 2 + 2,5%
2012	33 9%	37 11%	255 73%	24 7%	349	239 68,5%	84 24%	10 3%	0	9 + 7 2,5 + 2%
2013	16 5%	18 6%	231 77%	35 12%	300	201 67%	88 <sup>167</sup> 29%	0	0	11 4%
2014	18 5,5%	18 5,5%	234 72%	54 17%	324	209 64%	103 32%	0	1 0,4%	6 + 6 1,8 + 1,8%
2015	27 9%	15 5%	205 68%	54 18%	301	204 68%	86 29%	0	0	7 + 4 2% + 1%

<sup>167</sup> I likhet med forutgående år omfatter tallet også de som er rapportert som utnyttning i både tvangsarbeid og prostitusjon. For å unngå dobbelt-rapportering har vi valgt å føre dem under kolonnen tvangsarbeid/tvangstjenester/tigging.

Siden KOM startet med å antyde omfang av menneskehandel i Norge, har kvinner utgjort majoriteten av personer som er/har vært under oppfølging som potensielle ofre. Ser man på utvikling siden 2007, har dog andelen kvinner vært høyest i årene 2011 og 2012, for deretter en nedgang frem til 2015 med en prosentandel på ca. 68 %.

Antallet menn har hatt en jevn økning, med unntak av en nedgang i årene 2011 og 2012. Fra 2013 til 2015 har

prosentandelen igjen økt fra ca. 12 % til ca. 18 %. I 2015 er prosentandelen på ca. 18 %, høyere enn noen gang.

Som påpekt er det fortsatt flest som identifiseres som mulige ofre for utnyttning til prostitusjon og andre seksuelle formål. Frem til 2010 synes andelen identifiserte ofre antatt utnyttet i tvangsarbeid og tvangstjenester å øke. Fra 2010 til 2011 var det en nedgang, men i perioden 2013 og 2014 økte andelen til henholdsvis ca. 29 % og

ca. 32 %. Prosentandelen i 2015 har på nytt sunket til ca. 29 %, samme som i 2013.

Når det gjelder de antatt mindreårige som har blitt fulgt opp som mulige ofre har det siden 2007 vært til dels store variasjoner. I 2008, 2011 og i 2012 utgjorde jentene og guttene omtrent samme prosentandel av det totale antallet mulige ofre. I 2007 og 2009 utgjorde jentene ca. 17 %, mens guttene utgjorde henholdsvis ca. 9 og ca. 7 %. I 2010 var bildet omvendt, da utgjorde guttene ca. 19 % av totalen, mens jentene utgjorde bare ca. 6 %.

I 2014 utgjorde de mindreårige til sammen ca. 11 % av det totale antallet mulige ofre. I 2015 har dette økt til ca. 14 %. Dette er høyere enn de to forutgående år, men det er allikevel relativt lavt sammenlignet med den samlede prosentandelen i perioden 2007 til 2012.

Det kan være flere forklaringer på at de mindreårige utgjør en mindre andel av det totale antallet rapporterte mulige ofre for menneskehandel enn tidligere. Bufdir har rapportert et betydelig antall færre antatte ofre de siste par år. Oslo kommune ved Barne- og familieetaten rapporterte direkte til KOM i 2014, men ikke i 2015. Allikevel er det totale antall mindreårige innrapportert i 2015, høyere enn det som ble rapportert i 2014. Andelen mørketall hva gjelder mindreårige ofre for menneskehandel anses for å være stor, spesielt fordi mange mindreårige forsvinner og unndrar seg bistand og beskyttelse. Videre peker FAFO-rapporten *Ikke våre barn* på en rekke mangler i systemene for identifisering og oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel. Disse funnene kan kanskje sees i sammenheng med at andelen mindreårige innrapportert til KOM er nokså lavt, sett opp mot det totale antall mulige ofre identifisert og fulgt opp som mulige ofre for menneskehandel.

Sammenstillingen i tabell 4 sammenfaller fortsatt i nokså stor grad med EUs beregninger av identifiserte og antatte ofre for menneskehandel innen EU:

*«The percentage of child victims of trafficking in human beings is close to 15 % [...] The vast majority of all victims (80 %) are female, and 20 % of the victims are male.»*

Videre fremhever rapporten: «*Data on identified and presumed victims distinguished by different forms of exploitation [...] showed that the majority (around 62 %), of the victims are trafficked for the purpose of sexual exploitation, around 25 % for labour exploitation [...]*»<sup>44</sup>.

Utviklingen i fordeling av mulige ofre på kjønn, alder og utnyttingsform må leses med forsiktighet. Det er igjen viktig å presisere at tallene er basert på frivillig rapportering til KOM, og det er først og fremst samarbeidspartnerne i Oslo og de større norske byene som har rapportert om sitt arbeid. Variasjonene både hva gjelder *hvilke* instanser som har rapportert til KOM og *hva* instansene har rapportert, vil ha betydning for hvilke bilder eller tendenser som tegnes i denne rapporten. Innrapporteringene må også ses i lys av manuelle tellinger og fortolkninger av materialet. Det er derfor ikke mulig å si hvor representative tendensene er, men som tidligere påpekt mener vi at omfangsberegningen kan anses som et minimumsanslag. Det er gode grunner til å anta at det foreligger mørketall hva gjelder omfanget i Norge.

## 4.5 Hva skjer med de som blir identifisert som potensielle ofre?

Personer som identifiseres som potensielle ofre for menneskehandel har rett til bistand og beskyttelse etter Europarådskonvensjonen. I Norge kan mulige ofre ha rett til:

- Juridisk bistand (minimum tre timer fri rettshjelp for å vurdere viktige juridiske forhold).
- Refleksjonsperiode (6 måneders begrenset oppholdstillatelse).
- Nødvendige sikkerhetstiltak (etter risikovurdering).
- Trygg og tilpasset bolig.
- Penger til livsopphold.
- Nødvendig helsehjelp.
- Aktivitetstilbud og/eller arbeidsrettede tiltak.

<sup>44</sup> Eurostat (2013) *Trafficking in Human Beings*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, side 10.

- Trygg retur og reetablering i hjemlandet.

I denne rapporten har vi valgt å redegjøre nærmere for oppholdstillatelse og tilrettelagt retur.

#### 4.5.1 Oppholdstillatelse

##### Refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse

Personer som identifiseres som mulige ofre for menneskehandel kan ha rett til en begrenset oppholdstillatelse i seks måneder, den omtalte refleksjonsperioden. 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<sup>45</sup>. Det kan videre gis en begrenset oppholdstillatelse for inntil 12 måneder. Kriteriene for denne tillatelsen er at utlendingen har brutt med miljøet bak menneskehandelen, forholdet politianmeldes og etterforskning eller straffesak mot menneskehandlerne er påbegynt, samt at politi-/påtalemyndighet anser utlendingens tilstedeværelse i Norge som nødvendig for å gjennomføre etterforskningen eller straffesaken.<sup>46</sup> Denne kan innvilges uten at det har vært en forutgående refleksjonsperiode, og i motsetning til refleksjonsperioden kan den fornyes. Kriteriene for å få innvilget refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse reguleres i utlendingsforskriften § 8-3, henholdsvis første og andre ledd, samt UDIs rundskriv RS 2013-014.

I 2015 har UDI registrert 160 antatte ofre for menneskehandel med utlendingssak til behandling.

I 2015 ble det fattet 129 vedtak i UDI etter utlendingsforskriften § 8-3. Vedtakene gjaldt 112 personer totalt. 2 av de 112 søkerne var mindreårige på vedtakstidspunktet.

- 62 av vedtakene gjaldt refleksjonsperiode etter utlendingsforskriften § 8-3 første ledd:
  - 22 søknader ble innvilget (hvorav en var mindreårig søker).

- 40 søknader ble avslått.

- 67 av vedtakene gjaldt begrenset oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-3 andre ledd:
  - 41 søknader ble innvilget.
  - 26 søknader ble avslått.

I tillegg til de 129 førstegangsvedtakene, omgjorde UDI 4 avslag etter klage, alle etter utlendingsforskriften § 8-3 første ledd (avslagene var fattet i 2015).

Det ble søkt om tillatelse for 7 medfølgende barn, der forelderen hadde søkt om enten refleksjonsperiode eller begrenset oppholdstillatelse, jf. utlendingsforskriften § 8-3 fjerde ledd. Seks fikk innvilget tillatelse på samme vilkår som foreldrene og en fikk avslag fordi hovedpersonen fikk avslag.

I 2015 ble det fattet 36 vedtak i UNE etter utlendingsforskriften § 8-3:

- 23 av vedtakene gjaldt utlendingsforskriften § 8-3 første ledd. Seks av sakene ble omgjort.
- 13 av vedtakene gjaldt utlendingsforskriften § 8-3 andre ledd. Alle ble opprettholdt.

Informasjon om søkergruppen der UDI fattet vedtak i 2015 (112 personer) etter utlendingsforskriften § 8-3 første eller andre ledd:

- 74 av søkerne var kvinner, 36 var menn. I tillegg var det to enslige mindreårige søkere, en jente og en gutt.
- 54 av søkerne var fra Nigeria, 6 fra andre afrikanske land, 30 fra asiatiske land, 21 fra øst-europeiske land, og en fra Vest-Europa.
- 52 av de 112 hadde søkt om beskyttelse (asyl) før de søkte om refleksjonsperiode eller begrenset oppholdstillatelse, altså vekslet mellom de to såkalte sporene. Asylsøknaden ble enten henlagt i forbindelse med søknaden om refleksjon, eller den var allerede avgjort (avslått). 7 av de 112 hadde søkt om beskyttelse etter først å ha vært i refleksjonssporet.

Ved sammenligning av tallmaterialet fra 2014, viser

<sup>45</sup> <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2013-014/>.

<sup>46</sup> <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2013-014/>.

rapporteringen for 2015 at flere personer søkte om både refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse i medhold av utlendingsforskriften § 8-3 første og andre ledd. Det var nær en dobling av refleksjonssøknader. Ca. to tredjedeler av disse sakene ble avslått. Bakgrunnen for avslagene var hovedsakelig at utlendingen allerede hadde lovlig opphold i asylsporet, eller at anførselene om menneskehandel allerede var vurdert i vedtaket om beskyttelse<sup>47</sup>. Videre at sakene ikke var tilstrekkelig opplyst ved fremsettelse av søknad, blant annet at søkerne ikke ønsket å oppgi bostedsadresse. UDI vurderte i flere av sakene at det ikke forelå holdepunkter for at søkeren var innstilt på å motta hjelp og følge opp de tiltak som tilbys<sup>48</sup>.

#### Vedtak etter søknad om beskyttelse

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. Dersom disse vilkårene ikke er oppfylt vurderes det om søkeren fyller vilkårene for oppholdstillatelse som vitne i sak om menneskehandel. Ofre for menneskehandel som har avgitt vitneforklaring i sak om menneskehandel, kan ha rett til tillatelse som kan gi grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Kriteriene for få innvilget slik oppholdstillatelse ble fra 1. januar 2010 regulert i utlendingsforskriften § 8-4 (oppholdstillatelse til vitner i sak om menneskehandel)<sup>49</sup>. Denne type tillatelse vurderes etter en søknad om beskyttelse (asyl). Dersom søkeren ikke fyller vilkårene for beskyttelse eller oppholdstillatelse som vitne i sak om menneskehandel, vurderes det om søkeren fyller vilkårene for oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, jf. utlendingsloven § 38.

I lys av de økte asylankomstene høsten 2015 og et stort press på utlendingsforvaltningen og mottakssystemet,

<sup>47</sup> se UDIs rundskriv [RS 2013-014](#) punkt 2.1.2.

<sup>48</sup> se [RS 2013-014](#) punkt 3.3.

<sup>49</sup> <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/sentrale/utlendingsforskriften/kap8/8-4/>

uttrykker UDI bekymring for mørketall når det gjelder antall mulige ofre for menneskehandel.

I 2015 fattet UDI 23 asylvedtak<sup>50</sup> der søkeren har blitt identifisert som mulig offer for menneskehandel<sup>51</sup>. I tillegg ble det fattet vedtak for 5 medfølgende barn. Ingen av søkerne var mindreårige på vedtakstidspunktet.

- 11 av de 23 personene fikk oppholdstillatelse:
  - 8 hadde rett til oppholdstillatelse på grunn av et beskyttelsesbehov, jf. utlendingsloven § 28.
  - Tre fikk oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, jf. utlendingsloven § 38. Av disse fikk to tillatelser på grunn av vitneforklaring i sak om menneskehandel, jf. utlendingsforskriften § 8-4 og instruks [GI-31/2010](#).
  - 11 søknader ble avslått etter realitetsbehandling.
  - En søknad ble avslått etter Dublin-regelverket.

Informasjon om søkergruppen der UDI fattet de 23 vedtakene:

- Alle søkerne var kvinner.
- To av søkerne var fra Nigeria, ni fra andre afrikanske land, to var fra asiatiske land.
- 21 av søkerne anførte utnytting i prostitusjon eller seksuell utnytting, to anførte utnytting i arbeid.
- Seks av søkerne hadde tidligere hatt oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-3.

<sup>50</sup> For informasjon om rettslige vurderingstemaer, se [IM 2014-004](#) (Asylavdelingens håndtering der søkere er mulige ofre for menneskehandel).

<sup>51</sup> UDI påpeker at tallene er basert på manuelle tellinger, og det hefter følgelig en viss usikkerhet ved tallene. UDI presiserer at Asylavdelingen rapporterer om antatte ofre for menneskehandel på vedtakstidspunktet, ikke på tidspunktet for når en søker er identifisert som mulig offer, og at tallene derfor ikke gir et fullstendig bilde av antall asylsøkere som er blitt identifisert som mulige ofre i 2015.

### **Antatte ofre blant beboere i asylmottak<sup>52</sup>**

Det ble i 2015 rapportert om 10 antatte ofre for menneskehandel blant beboere i mottak, herunder mottak for enslige mindreårige mellom 15–18 år. Fem av de 10 var antatt mindreårige, av disse var det tre jenter og to gutter. De mindreårige er alle meldt inn av transittmottak for enslige mindreårige, med unntak av en som ble meldt inn fra Asylavdelingen. 9 var utnyttet i prostitusjon eller andre seksuelle tjenester, en var utnyttet i arbeid. 7 var fra afrikanske land.

### **Vedtak etter klagebehandling i Utlendingsnemnda (UNE)**

UNE behandler klager over avslag gitt av UDI, som er første instans. UNE erfarer at så godt som samtlige av de som har søkt om refleksjonsperiode eller begrenset tillatelse har allerede vært i kontakt med andre instanser eller organisasjoner som har ytt bistand. Dette gjelder i stor utstrekning også de som har søkt om beskyttelse. Erfaringsmessig er det derfor kun i unntakstilfeller at UNE identifiserer en utlending som et mulig offer for menneskehandel

I 2015 identifiserte UNE i sin klagebehandling tre klagere som mulige ofre for menneskehandel. Samtlige tre saker gjaldt Dublin-returer. I klageomgang identifiserte UNE de tre kvinnene fra henholdsvis Afghanistan, Nigeria og Zambia, som mulige ofre for menneskehandel. Dette basert på opplysninger som fremkom i politiregistrering og i klagene. UNE mente at klagerne ikke hadde blitt gitt nødvendig informasjon om rettighetene som mulige ofre for menneskehandel. Det ble samtykket til utsatt iverksettelse og to av de tre klagere søkte i etterkant om refleksjonsperiode.

<sup>52</sup> UDI påpeker at tallene er basert på manuelle rapporteringer, og det er risiko for underrapportering fra mottak til UDI.

### **4.5.2 Tilrettelagt retur til hjemland**

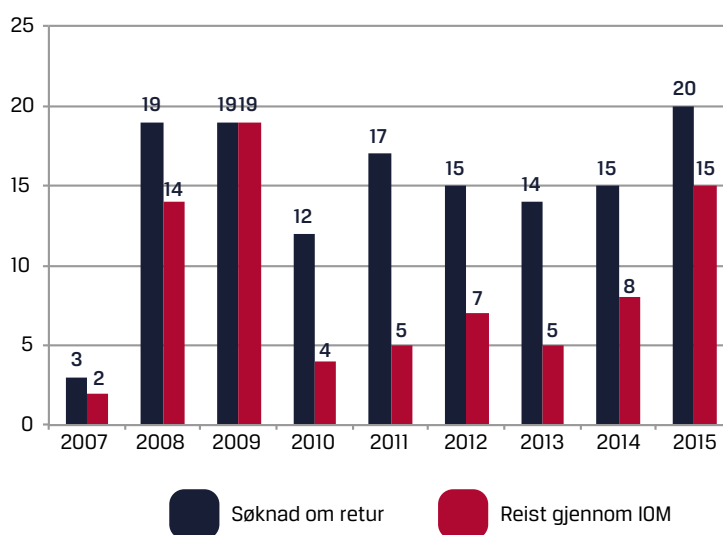
Noen av de identifiserte mulige ofre for menneskehandel velger å returnere til hjemlandet eller til et annet land der de har oppholdstillatelse, uten assistanse fra norske myndigheter eller organisasjoner. Noen forsvinner uten at det vites hvor de er eller har reist. Andre returneres av politiet til et annet europeisk land etter at UDI har fattet vedtak i henhold til Dublin-regelverket, mens andre igjen tvangsreturneres til hjemlandet etter endelig avslag på asylsøknad og overskredet utreisefrist.

Noen som identifiseres som mulige ofre søker om assistert retur med IOM (International Organization for Migration). Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for norske myndigheters tilbud om assistert retur og reintegrering til ofre utnyttet i menneskehandel. Fra 2007 og frem til 2012 hadde IOM et eget returprogram for mulige ofre for menneskehandel, det såkalte Counter Trafficking-programmet. IOM og UDI erfarte imidlertid at det i mange saker var vanskelig endelig å slå fast om personen var utnyttet i menneskehandel eller ikke, men at vedkommende var i en sårbar situasjon eller tilhørte en annen sårbar gruppe. I 2012 inngikk IOM avtale med UDI om et program for assistert retur og reintegrering for flere grupper av sårbare migranter (det tidligere omtalte Sårbarhetsprosjektet), herunder mulige ofre for menneskehandel<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> <http://www.iom.no/index.php/no/varp-no/vg-no>

Diagram 13 gir en oversikt over antallet mulige ofre for menneskehandel som siden 2007 har søkt om retur og som har returnert gjennom IOM.

Diagram 13: Oversikt over antall søknader og returer med IOM i perioden 2007–2015



Det er ulike årsaker til variasjonene i antall søknader og antall gjennomførte returer. Årsaken til nedgangen fra 2009 til 2010 var hovedsakelig manglende finansiering fra norske myndigheter. I påvente av denne måtte IOM stoppe frivillige returer og reintegrering av antatte ofre. I september 2010 ble finansieringen avklart og IOM kunne da gjenoppta arbeidet. Fra 2010 til 2014 har både antallet søknader og antall returer vært relativt stabilt. I 2015 var det dog en nokså stor økning i antall returer med 15 returnerte personer, hvorav tre av disse var medfølgende barn. De 15 personene var fordelt på bare de tre nasjonalitetene Nigeria, Romania og Mongolia. I første halvdel av 2015 opplevde IOM en betydelig økning i saker fra Romania.

Ved retur og reintegrering gjennom IOMs Sårbarhetsprosjekt tilbys vedkommende en reintegreringsstøtte. Denne består av et lite kontanttilskudd og en ikke-kontant støtte på nærmere

61 000,- NOK (7.800 USD) per person.<sup>54</sup> Ikke-kontant støtten deles opp i behovskategoriene bostøtte, medisinsk støtte og «utdanning, yrkesopplæring, oppstart av næringsvirksomhet eller subsidiær lønn». Den siste kategorien av reintegreringsstøtten er den mest omfattende, ettersom det legges vekt på at støtten skal være bærekraftig og at personen etter endt reintegreringsstøtte skal kunne livnære seg selv. Bruken av denne støtten baseres på en reintegreringsplan som mottaker utvikler med IOM og andre samarbeidspartnere<sup>55</sup>. Hvis personen som reiser har med seg et barn så kan også barnet tildeles en ikke-kontant støtte samt ca. 10 000,- NOK (1270 USD) kontant per barn. Sistnevnte støtte gjelder bare om assistert retur søkes før eventuell utreisefrist.

<sup>54</sup> Dette beløpet ble nedjustert i 2016.

<sup>55</sup> For mer informasjon se: [http://www.iom.no/images/VARP\\_docs/VM\\_norsk.pdf](http://www.iom.no/images/VARP_docs/VM_norsk.pdf)

Når antallet søknader om retur sammenliknes med antallet personer som får oppfølging som antatt offer for menneskehandel, er det få personer som velger å benytte seg av assistert retur og reintegrering. IOM rapporterer at de står overfor mange av de samme utfordringer i retur-arbeidet som beskrevet i tidligere års tilstandsrapporter. Det kan være utfordrende for IOM å nå ut med informasjon om returprogrammet til mulige ofre for menneskehandel. Mange er motvillige til å motta informasjon og mangler tillit til returprogrammets innhold. For enkelte nasjonaliteter er den manglende tilliten sterkt knyttet opp til mistillit til offentlige institusjoner og organisasjoner i hjemlandet.

Hoveddelen av reintegreringsstøtten til ofre for menneskehandel administreres av det lokale IOM-kontoret i hjemlandet. Det utbetales noe støtte til livsopphold i kontanter, mens resten av støtten gis i form av tjenester og materielle goder. Dette forhindrer at personer som returnerer blir enda mer sårbare ved å ha store kontantsummer, samt det tilrettelegger for mer langsiktig planlegging av reintegreringsstøtten. Samtidig kreves det mer dokumentasjon og administrativt arbeid for å få utbetalt 'ikke-kontant/in-kind' reintegreringsstøtte. IOMs erfaring er at mange ønsker denne støtteformen, men samtidig kan det noen ganger være utfordrende og tidkrevende å få utbetalt støtten. For nærmere beskrivelse av IOMs tiltak for å bøte på noen av disse utfordringene, se KOMs tilstandsrapport 2014.

I tillegg melder hjelpetiltak om både personlige og praktiske hindringer for antatte ofre som ønsker å benytte seg av IOMs Sårbarhetsprosjekt. Det fremgår i ROSAs årsrapporter at kvinnene de bistår synes assistert retur er vanskelig. De praktiske forberedelsene rundt en retur med IOM må skje raskt, da det er viktig at de som ønsker retur unngår lang venting når de først har valgt å returnere.

En viktig målsetning med retur- og reintegreringsprosjektet er å forebygge re-traffikering. I den sammenheng er det viktig med kunnskap om hva som skjer med de som har vendt tilbake til hjemlandet. I tråd med dette gjennomførte IOM Norge i 2015 et besøk til IOM Nigeria for å forbedre og forsterke samarbeidet i reintegreringsprosessen, samt

fokusere på erfaringer fra de som tidligere har returnert med IOM for å gi fremtidige søkere muligheten til å ta et så informert valg som mulig. I 2015 startet det også opp et forskningsprosjekt som fokuserer på assistert retur til Nigeria<sup>56</sup>. Dette var et prosjekt initiert og finansiert av UDI. Parallelt startet et bredere og mer omfattende forskningsprosjekt<sup>57</sup> som har som målsetting å forstå dynamikken mellom staters migrasjonskontroll og migranternes valg vis-a-vis for eksempel retur.

Returer etter Dublin-regelverket kan også by på utfordringer. I utgangspunktet skal asylsøkere få sin søknad om beskyttelse behandlet i det første trygge landet vedkommende kommer til. UDI skal imidlertid vurdere hver Dublin-sak konkret og individuelt. Ved avslag legger norske myndigheter til grunn at vedkommende vil kunne få bistand og beskyttelse i det første søkerlandet. UDI og Politiets utlendingsenhet (PU) legger til rette for informasjonsutveksling til mottakerstaten om mulig menneskehandel, kan varsle mottakerstaten i forkant av returen, og gir informasjon til søker om hjelpetiltak i mottakerstaten. Hjelpetiltak er imidlertid bekymret for at mulige ofre for menneskehandel ikke får nødvendig oppfølging, og kanskje spesielt i land som er rammet av finanskrisen. I ROSAs årsrapport for 2015 trekker de frem det de mener er særskilte grunner for at Norge kan gjøre unntak fra å returnere mulige ofre for menneskehandel til Italia i henhold til Dublin-konvensjonen. For det første er mange av kvinnene redde for å returnere til sitt første søkerland, Italia, da de hevder at deres bakmannsapparat befinner seg der. Kvinner som har små barn har fortalt at de har mottatt trusler fra bakmenn rettet mot barna om de ikke betaler tilbake gjeld. Det er dermed fare for at kvinnene re-traffikeres og at barna blir et nytt objekt for bakmenn til annen utnyttelse. ROSA mener også at retur til Italia er spesielt problematisk, fordi hjelpeorganisasjonene i Italia har blitt hardt rammet av finanskrisen.

<sup>56</sup> Rapporten *Assistert retur til Nigeria* vil bli lansert i 2016.

<sup>57</sup> Transnationalism from above and below: Migration management and how migrants manage (MIGMA) <http://www.jus.uio.no/ikrs/english/research/projects/migma/>

Mulige ofre for menneskehandel, som i utgangspunktet skal returnere til første søkerland, kan ha mulighet til å søke om retur til hjemlandet gjennom Sårbarhetsprogrammet til IOM. En eventuell innvilgelse av retur og reintegreringsstøtte vurderes individuelt av UDI. IOM gis ikke anledning til å bistå ved returer til Dublin-landet/det første søkerlandet.



## 5 Straffesaker om menneskehandel

Samtlige tre tidligere handlingsplaner mot menneskehandel i Norge, fra 2003 til 2014, har hatt to overordnede og likestilte mål: beskytte og bistå ofrene, og etterforske og straffe menneskehandlerne. Målene er til dels gjensidig avhengige: for å kunne gi ofrene best mulig beskyttelse kreves det at menneskehandlerne straffefølges, og for å kunne straffefølge menneskehandlerne forutsettes det at ofrene beskyttes og ivaretas som vitner. I tillegg er det viktig at menneskehandelen forebygges både nasjonalt og internasjonalt.

Som lovbrudd er menneskehandel i strafferettslig sammenheng relativt nytt. Forbudet mot menneskehandel ble inntatt ved lov 4. juli 2003 nr. 78, på bakgrunn av Norges ratifisering av Palermoprotokollen<sup>58</sup>. Den 1. oktober 2015 trådte ny straffelov i kraft. Menneskehandel rammes nå av straffeloven 2005 §§ 257 og 258<sup>59</sup>. Bestemmelsen i gammel straffelov vil imidlertid fortsatt være gjeldende for nye saker der gjerningstidspunktet er forut for 1. oktober 2015. I ny straffelov videreføres den tidligere straffebestemmelsen med enkelte språklige endringer. Videre er strafferammen for menneskehandel økt til seks år, mens strafferammen for grov menneskehandel fortsatt er 10 år.

### **Straffebestemmelsen i straffeloven 2005:**

#### *§ 257. Menneskehandel*

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

- a) prostitusjon eller andre seksuelle ytelser,
- b) arbeid eller tjenester, herunder tigging,
- c) krigstjeneste i fremmed land, eller
- d) å samtykke i fjerning av et av vedkommendes indre organer,

straffes for menneskehandel med fengsel inntil 6 år.

På samme måte straffes den som

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

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

#### *§ 258. Grov menneskehandel*

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

I ny straffelov er alternativet «tvinger» tatt med i innledningen i § 257, og ordet «tvang» knyttet til ordet arbeid («tvangsarbeid») er fjernet fra første ledd bokstav b. De språklige justeringene er ikke ment å innebære noen realitetsendring, men det skal uttrykke bedre at utnyttelse til prostitusjon og andre seksuelle ytelser også kan ha elementer av tvang i seg<sup>60</sup>. Endringen kan også innebære at bevistemaet for utnyttelse til arbeid eller tjenester (tidligere tvangsarbeid eller tvangstjenester) blir enklere enn tidligere.

<sup>58</sup> Palermoprotokollen for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn.

<sup>59</sup> Tidligere § 224 i straffeloven 1902.

<sup>60</sup> Ot.prp. nr.22 (2008–2009), side 421.

## 5.1 Anmeldelse

Tabell 5 gir en oversikt over antall anmeldelser etter straffelov 1902 § 224 for de siste 10 årene, samt antall anmeldelser etter ny straffelov for 2015. Opplysningene er hentet fra politiets straffesaksregister, STRASAK, tabell jus065. I tabellen under fremkommer også tilrettelegging for menneskehandel. Tilrettelegging var også straffbart etter gammel straffelov, men ved innføringen av ny straffelov ble det opprettet en egen statistikkgruppe i STRASAK for koding av tilrettelegging.

**Tabell 5:** Antall anmeldelser etter gammel straffelov § 224 og ny straffelov §§ 257-258.

ÅRSTALL	ANTALL ANMELDELSER STRAFFELOVEN 1902 § 224 OG STRAFFELOVEN 2005 §§ 257-258					TOTALT
	Prostitusjon/ andre seksuelle formål/ytelser	(Tvangs)arbeid/ tjenester	Organhandel	Krigstjeneste	Tilrettelegging	
2006	34	1	-	-		35
2007	19	4	-	-		23
2008	41	4	1	-		46
2009	31	7	-	-		38
2010	30	10	-	-		40
2011	32	12	-	-		44
2012	26	22	-	-		48
2013	30 <sup>17T</sup>	39 <sup>18T</sup>	-	1		70
2014	37 <sup>19T</sup>	68 <sup>20T</sup>	1	-		106
2015 §224	39 <sup>21T</sup>	14 <sup>23T</sup>	-	-		62
2015 §§257-258	4 <sup>22T</sup>	4 <sup>24T</sup>	-	-	1	
<b>TOTALT</b>	<b>323</b>	<b>185</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>512</b>

<sup>17T</sup> Inkludert to anmeldelser for grov menneskehandel.

<sup>18T</sup> Inkludert fem anmeldelser for grov menneskehandel.

<sup>19T</sup> Inkludert tre anmeldelser for grov menneskehandel.

<sup>20T</sup> Inkludert 48 anmeldelser for grov menneskehandel.

<sup>21T</sup> Inkludert tre anmeldelser for grov menneskehandel.

<sup>22T</sup> Inkludert en for grov menneskehandel.

<sup>23T</sup> Inkludert en anmeldelse for grov menneskehandel.

<sup>24T</sup> Inkludert to for grov menneskehandel.

Antallet anmeldelser steg jevnt fra 2009 til 2012. I perioden fra 2012 til 2014 økte antallet kraftig, fra 46 anmeldelser i 2012 til 106 anmeldelser i 2014. Bare fra 2013 til 2014 økte antallet anmeldelser med ca. 51 %. At man i 2014 hadde et rekordhøyt antall anmeldelser kan ha en rekke årsaker, men primært skyldes nok dette at det i 2014 ble avdekket

noen større sakskomplekser hvor det var mistanke om grov utnyttelse til tvangsarbeid. Bare i en slik sak var det 35 fornærmede, noe som gjør at 35 anmeldelser blir registrert i STRASAK.<sup>61</sup>

Anmeldelsene innen tvangsarbeid og tvangstjenester har økt betraktelig fra 2006 til 2014. En mulig årsak til økningen kan skyldes de siste års økte fokus, og mer erkjennelse og kunnskap om at tvangsarbeid eksisterer i Norge. Dette til tross, så var det en markant nedgang i anmeldelser til tvangsarbeid og tvangstjenester fra 2014 til 2015. Som beskrevet over kan nok dette i hovedsak tilskrives de større sakskompleksene i 2014, som man ikke har avdekket i 2015. Det er dog vanskelig å forklare hvorfor andelen tvangsarbeidssaker har gått ned til nivå under det som var i 2012. Anmeldelsene for menneskehandel til prostitusjon og/eller andre seksuelle formål har siden 2009 ligget på ca. 30–35 per år. For 2015 er antallet 43, høyere enn noen gang. Fordelingen mellom anmeldelser for tvangsarbeid/tvangstjenester og for prostitusjon/seksuelle formål har med andre ord snudd drastisk fra 2014 til 2015.

Det er vanskelig å peke på konkrete årsaker til variasjonene i anmeldeshyppigheten opp gjennom årene. Årsakene er sammensatte og kan skyldes forhold både innen politiet og påtalemyndigheten, og hos ofrene og deres bistandsadvokater. Politi- og påtalemyndighet, kommunale tjenester, hjelpetiltak og organisasjoner har imidlertid erfart at noen forhold virker fremmede og noen virker hemmende på ofrenes vilje og mulighet til å anmelde og vitne i straffesak. Under har vi oppsummert noen av disse:

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

- Frykt for represalier fra bakmannsapparat i form av trusler om vold og/eller økonomiske sanksjoner mot personen selv og/eller hans/hennes familie.
- Manglende kunnskap om rettigheter som offer for menneskehandel.

- Frykt for å bli straffet eller uttransportert som resultat av at det blir kjent for offeret at han/hun har brutt lover som en del av menneskehandelssituasjonen.
- Skam og skyldfølelse over å ha havnet i situasjonen.
- Knytning og/eller lojalitet til menneskehandlerne.
- Mistillit til myndighetene og en frykt for å bli lur på nytt.
- En oppfatning om at vedkommende har det bedre i menneskehandelssituasjonen enn forut for utnyttelsessituasjonen.
- Økonomiske forpliktelser overfor familie i hjemland.
- Manglende fremtidstro.
- Uoversiktlig og komplisert informasjon om hva norske myndigheter kan tilby dersom vedkommende samarbeider med politiet.
- Ingen garantier om permanent beskyttelse, oppholdstillatelse, arbeid og bolig.
- Kunnskap eller rykter om at andre som har vitnet, ikke har fått tilstrekkelig bistand og beskyttelse.
- Kunnskap eller rykter om at politiet ofte henlegger anmeldelser.
- Kunnskap eller rykter om at menneskehandlerne blir frikjent eller får lave straffer.

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

- Hyppige samtaler med bistandsadvokat og hjelpeapparat om rettigheter og muligheter ved samarbeid med politiet.
- Skriftlig informasjon fra norske myndigheter om rettigheter og muligheter ved samarbeid med politiet.
- Lik og entydig informasjon fra alle etater og organisasjoner som bistår antatte ofre.
- Bilateralt samarbeid mellom politi og hjelpetjenester i Norge og hjemlandet for å forebygge eventuelle represalier mot familie, legge til rette for retur og reintegrering, og straffeforfølge menneskehandlerne i hjemlandet.
- Møte polititjenestemenn/-kvinner med kompetanse på menneskehandel, og som har forståelse for situasjonen offeret befinner seg i.
- Kunnskap om at menneskehandlere blir straffeforfulgt og dømt.
- Kunnskap om at andre ofre har fått oppreisning og hjelp.

<sup>61</sup> Se KOM tilstandsrapport 2014 s. 65.

- Tilrettelagt bolig og oppfølging, og arbeidsrettet aktivitet som gir innhold og mening i hverdagen.
- Nødvendig helsehjelp, herunder psykisk helsehjelp.
- Ønske om å bidra til å forebygge at andre havner i samme situasjon.
- Ønske om oppreisning.

Som påpekt under punkt 4.2.1 er det behov for mer kunnskap om årsakene til at mulige ofre for menneskehandel avslår tilbud om bistand og beskyttelse. I dette ligger det å få ytterligere kunnskap om hvilke faktorer som vil fremme at ofre selv tar initiativ til å be om bistand og beskyttelse. Det samme gjelder hvilke faktorer som virker hemmende og fremmede for at de velger å samarbeide med politi- og påtalemyndighet om straffeforfølgelse av menneskehandlerne.

I rapporten *Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies* diskuterer Anette Brunovskis nettopp forhold som kan fremme at personer utsatt for menneskehandel vil samarbeide med politi og påtale, og forhold som virker hemmende for samarbeid<sup>62</sup>. Brunovskis tar utgangspunkt i refleksjonsperioden og relaterte oppholdstillatelser i de nordiske landene, samt Belgia og Italia, og drøfter dualismen i disse. Refleksjonsperioden og relaterte oppholdstillatelser skal på den ene siden ivareta ofrenes behov for bistand, og på den andre forsøke å bidra til at myndighetene kan straffeforfølge menneskehandlerne. I realiteten synes Brunovskis å se at målet om å straffeforfølge menneskehandlerne har en viss forrang foran ofrenes behov. Samtidig påpeker Brunovskis:

*«There is remarkably little systematic knowledge about the circumstances under which victims decide to cooperate, in spite of the high international profile of the issue. The findings of this report indicate that for the reflection period to be a useful tool for prosecuting traffickers there needs to be some form of contact between victims and police at a stage where their information is still “fresh” and thus provides leads that can be followed up and investigated.»<sup>63</sup>*

## 5.2 Etterforskning

KOM har anmodet landets politidistrikter<sup>64</sup> og særorgan, samt landets statsadvokatembeter, om innspill hva gjelder omfang og art av menneskehandelssaker. Anmodningen er sendt både til politidistrikt og statsadvokatembeter da politiet har henleggelseskompetanse i saker hvor ingen har vært siktet eller fremstilt for varetektsfengsling. I tillegg til en oversikt over konkrete saker, anmodet vi om en kortfattet oppsummering av politidistriktets vurdering av hvor utfordringene i denne sakstypen ligger og hovedårsakene til at saker ikke subsumeres under den gamle straffelovens § 224 og den nye §§ 257 og 258. 10 av 27 distrikter, og ett særorgan, besvarte anmodningen.

Tabell 6 viser anmeldelsene i 2015 fordelt på politidistrikt. Opplysningene er hentet fra politiets straffesaksregister, STRASAK, tabell jus063. Oversikten viser at Oslo politidistrikt står for hele 48 % av alle anmeldelsene i 2015. Hordaland politidistrikt har ca. 18 % og resten av distriktene ligger nokså jevnt med ca. to til tre prosent av samtlige anmeldelser.

<sup>62</sup> Brunovskis, Anette (2012) *Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies. A comparative analysis of reflection periods and related temporary residence permits for victims of trafficking in the Nordic countries, Belgium and Italy*. København: Nordic Council of Ministers.

<sup>63</sup> Ibid side 71.

<sup>64</sup> I Nærpolitireformen ble antall politidistrikter i 2016 redusert fra 27 til 12 distrikter. I denne rapporten omtaler vi imidlertid de «gamle» 27 distrikter, idet rapporten fokuserer på 2015.

**Tabell 6:** Anmeldelser i 2015 fordelt på politidistrikt.

POLITIDISTRIKT	ANTALL ANMELDELSER STRAFFELOV 1902 § 224 OG STRAFFELOV 2005 §§ 257-258					TOTALT
	Prostitusjon/ andre seksuelle formål/ytelser	(Tvangs) arbeid/ tjenester	Organhandel	Krigstjeneste	Tilrettelegging	
Oslo politidistrikt	§ 224: 19 §§ 257-258: 2	§ 224: 3 §§ 257-258: 3	-	-	-	<b>27</b>
Follo politidistrikt	§ 224: 1	§ 224: 1	-	-	-	<b>2</b>
Østfold politidistrikt	§ 224: 2	-	-	-	-	<b>2</b>
Gudbrandsdal politidistrikt	§ 224: 1	-	-	-	-	<b>1</b>
Søndre Buskerud politidistrikt	§§ 257-258: 1	-	-	-	-	<b>1</b>
Rogaland politidistrikt	-	§§ 257-258: 2	-	-	-	<b>2</b>
Haugaland og Sunnhordland politidistrikt	-	§ 224: 2	-	-	-	<b>2</b>
Hordaland Politidistrikt	§ 224: 7 §§ 257-258: 1	§ 224: 1	-	-	§§ 257-258: 1	<b>10</b>
Troms politidistrikt	§ 224: 1	-	-	-	-	<b>1</b>
Sør-Trøndelag politidistrikt	§ 224: 1	-	-	-	-	<b>1</b>
Agder politidistrikt	-	§ 224: 2	-	-	-	<b>2</b>
Hedmark politidistrikt	§ 224: 1	-	-	-	-	<b>1</b>
Nordre Buskerud politidistrikt	-	§ 224: 2 §§ 257-258: 1	-	-	-	<b>3</b>
Telemark politidistrikt	§ 224: 1	-	-	-	-	<b>1</b>
<b>TOTALT</b>	-	-	-	-	-	<b>56<sup>25T</sup></b>

<sup>25T</sup> Landsoversikten i tabell 6 viser totalt 62 anmeldelser. Statistikken er «frosset» pr. 01.01 hvert år, antall kan forandres underveis gjennom skifte av status i etterforskningen. Summen fra distriktene kan avvike fra de nasjonale tallene også fordi lovbrudd eksempelvis kan ha skjedd på Svalbard eller i utlandet.

I budsjettet for 2015 bevilget Stortinget 15 millioner kroner til politiets bekjempelse av menneskehandel. Midlene var øremerket til etablering av spesialiserte grupper i Oslo, Agder, Rogaland, Hordaland og Sør-Trøndelag politidistrikt<sup>65</sup>. Justis- og beredskapsdepartementet gav Politidirektoratet i oppdrag å fordele midlene etter en konkret vurdering basert på søknader fra distriktene. Etter Politidirektoratets vurdering er kunnskap om fenomenet menneskehandel og en vurdering av forventet utvikling essensielt for å kunne iverksette de riktige forbyggende tiltakene og etterforske de «riktige» sakene. Direktoratet forventer derfor at distriktene i 2016 skal rapportere på etterretningsprodukter<sup>66</sup> og tiltaksplaner knyttet til menneskehandel.

Politidistriktene som er blitt tildelt midler til spesialiserte grupper er primært de samme distriktene som tidligere har hatt særskilte enheter, prosjekter eller «miljøer» med ansvar for å etterforske menneskehandelsaker.

Våren 2006 ble politiets kompetansegruppe mot menneskehandel opprettet som et ledd i implementeringen av regjeringens daværende handlingsplan. Kompetansegruppen har blitt driftet av Politidirektoratet, men i 2015 ble det besluttet å overføre driften av gruppen til Kripos<sup>67</sup>. Politidirektoratet og Kripos er i dialog om utformingen av kompetansegruppens mandat.

### **Kripos**

Den ekstraordinære migrasjonsstrømmen mot Europa og Norge høsten 2015, gjorde at Politidirektoratet så det som nødvendig å iverksette et etterretningsoppdrag for å skaffe støtte til å foreta målrettede beslutninger om politisiære tiltak som vedrørte:

- Politiets ressursbruk og ressursbehov.

<sup>65</sup> Midlene er videreført også i 2016 til nåværende Oslo, Agder, Sør-Vest, Vest og Trøndelag politidistrikt.

<sup>66</sup> I 2014 ble Etterretningsdoktrine for politiet utarbeidet. Politidistriktene skal ta i bruk metoden beskrevet i denne også i arbeidet mot menneskehandelen.

<sup>67</sup> Politidirektoratets disponeringsskriv til underliggende etater 2015.

- Behov for koordinering og bruk av politiinnsats.
- Behov for ekstra bevilgninger.

Kripos fikk ansvar for å koordinere politiets etterretningsarbeid relatert til asyl- og migrasjonsstrømmen i nært samarbeid med Politiets Utlendingsenhet. De har levert strategiske etterretningsprodukter som blant annet besvarer informasjonsbehov om forventet utvikling av asylankomster, og om tendenser og fenomener som politiet ser i relasjon til migrasjonsstrømmen. Menneskehandel som har sammenheng med migrasjonsstrømmen er et eksempel på et fenomen som politiet foreløpig har fått lite informasjon om, og derfor foreløpig vet lite om.

Kripos har en sentral rolle innen internasjonalt politisamarbeid og er kontaktpunkt for flere internasjonale kanaler, for eksempel Europol og Interpol. Norge ble i 2015 tilknyttet Europols EMPACT THB prosjekt som er et av de overordnede prioriteringsområdene til Europol. Dette prosjektet er rettet mot flere trusler innenfor menneskehandel. Norge deltar i to underprosjekter: Finansiell etterforskning i menneskehandel saker og operasjon ETUTU som er rettet mot kriminelle nettverk fra Nigeria som utnytter kvinner til prostitusjon i Europa. Dette samarbeidet gir en unik mulighet til å bygge politinettverk mellom medlemsland til bruk både innen etterretning og etterforskning i menneskehandelsaker.

For Kripos utfordringer på menneskehandelsfeltet, vises det til KOMs tilstandsrapport 2014.

### **Agder politidistrikt**

Agder politidistrikt etablert i 2015 en egen gruppe mot menneskehandel. Denne gruppen har nå igangsatt en omfattende innhentingsplan for å prøve å kartlegge omfanget av menneskehandel i tiden fremover. Distriktet har registrert to anmeldelser på menneskehandel i 2015. Den nyetablerte gruppen har erfaring fra én straffesak per d.d. I denne saken var det mistanke om menneskehandel, men den endte opp som en hallikssak.

Agder politidistrikt viser til at den største utfordringen man står overfor i saker om menneskehandel, er å få de fornærmede til å stå frem og fortelle om sin situasjon. For

øvrige lister distriktet opp en rekke utfordringer, hvorav blant annet at sakene ofte er store og komplekse og derfor krever store ressurser, at det som oftest er utenlandske impliserte som igjen medfører store tolkeutgifter. En annen utfordring er at ofre/bakmenn ofte forflytter seg mellom distrikter og over landegrensene. Det påpekes også et generelt behov for å øke kunnskapen om menneskehandel i politietaten, herunder kreves det bedre forståelse om bruken av menneskehandel paragrafene, og videre hva man skal se etter for å avdekke menneskehandel. I likhet med andre distrikter som har rapportert til KOM, vises det også til at det er behov for å kunne ta i bruk utradisjonelle etterforskningsmetoder for å kunne avdekke disse sakene. Det er en utfordring at skal man kunne ta i bruk dette, må det foreligge mistanke om en grov overtredelse av menneskehandel.

#### **Oslo politidistrikt**

Fra 2014 ble det gjenopprettet en egen gruppe ved Oslo politidistrikt for etterforskning av saker om menneskehandel til prostitusjon eller andre seksuelle formål<sup>68</sup>. I 2015 fikk gruppen ved seksjon for organisert kriminalitet overført ansvaret også for menneskehandel i form av tvangsarbeid/tvangstjenester. Således har gruppen nå fått et samlet ansvar for distriktets samtlige saker om menneskehandel. Menneskehandelsgruppen hadde til behandling 28 saker om mulig menneskehandel i 2015. Av disse omhandlet 23 saker utnyttelse i prostitusjon og fem saker gjaldt utnyttelse i ulike former for tvangstjenester.

I arbeidet med menneskehandelssaker erfarer Oslo politidistrikt flere utfordringer. I det en stor andel av sakene til Oslo politidistrikt involverer nigerianere, er noen av hovedutfordringene at bakmennene og ofrene ofte befinner seg i Nigeria. Politisamarbeidet med Nigeria er svært utfordrende og dette medfører at oppklaringsprosenten i disse sakene er lav.

<sup>68</sup> Fra 2007 til 2012 var STOP prosjektet, distriktets satsning innen forebygging og etterforskning av menneskehandel. Prosjektet ble imidlertid avviklet i 2012.

#### **Rogaland politidistrikt**

Rogaland politidistrikt er ett av de fem distriktene som har etablert en spesialisert gruppe som jobber fulltid med menneskehandelssaker. Det fremgår av rapporteringen til KOM for 2015 at distriktet hadde to menneskehandelssaker til behandling i løpet av 2015. En omhandlet utnyttelse til prostitusjon/andre seksuelle formål og en omhandlet utnyttelse til tvangsarbeid innen bygg og anleggsbransjen.

For Rogaland politidistrikts erfaringer om utfordringer på feltet, vises det til KOM tilstandsrapport for 2014.

#### **Hordaland politidistrikt**

I løpet av 2015 ble det i EXIT ansatt tre nye etterforskere, en ny kontoransatt og påtalejurist. Exit-gruppen har dermed de siste månedene i 2015 bestått av leder, to sivilt ansatte og 7 etterforskere. Exit er nå den største gruppen på seksjon for organisert kriminalitet i Hordaland.

EXIT har hatt flere saker til etterforskning og rettsbehandling i løpet av 2015. To menneskehandelsaker har vært til Rettsbehandling høsten 2015. En person er domfelt for grov menneskehandel ved utnyttelse til prostitusjon, en annen for menneskehandel jamfør straffeloven § 60 a. Sistnevnte dom er ikke rettskraftig.

Exit har lenge hatt et godt samarbeid med Utekontakten ved Bergen Kommune, Kirkens Bymisjon (Prosjekt FRI), Krisesenteret, ROSA, bistandsadvokater og verger. Oppfølgingen av ofre for menneskehandel har endret seg etter oppstarten av prosjektet ved at det nå er utarbeidet mer strukturerte og systematiserte rutiner og at de ulike instansene har større kjennskap til hverandres ansvarsområder. Eksterne samarbeidspartnere tar seg nå i større grad av oppfølgingen av ofrene, slik at politiets oppgaver blir avgrenset til i hovedsakelig å gjelde etterforskning.

Av utfordringer på feltet fremhever EXIT akuttvedtak om plassering av mindreårige ofre for menneskehandel under bvl. §4-29. Saksbehandlingstiden må sees i lys av at dette er ofte kompliserte saker, med langvarig etterforskning som kan innbefatte etterforskning i utlandet. Ofrene i sakene er ofte i en posisjon som krever mye arbeid og tid fra politiets side. De er ofte traumatisert, lever i frykt og mangler tillit



til myndighetspersoner. Politiet har sett at tett oppfølging, herunder fra psykolog, har vært nødvendig for de fleste som er plassert under bvl. §4-29. Allikevel, så opplever politiet at det tar svært langt tid for å få på plass de nødvendige tiltak, og individuelle behovene blir ikke alltid ivaretatt. *Å vurdere om det er trygt for barnet i hjemlandet eller om det er fare for re-trafikkering kreves samarbeide med andre myndigheter både internasjonalt og i Norge, og tidskrevende etterforskning.* Politiet opplever at etterforskning ofte ikke er ferdig innenfor den tidsrammen (6 måneder) som barnet kan være plassert etter bvl. §4-29.

EXIT påpeker også at det er nødvendig med gode overganger for botilbud fra bvl. §4-29 og eventuelle andre oppfølgingstiltak for personer som fylte 18 år under omsorg. Videre at man finner alternativ omsorgsplassering og oppfølging for ofre som sliter med psykiske lidelser.

#### **Sør-Trøndelag politidistrikt**

Sør-Trøndelag politidistrikt opprettet januar 2016 en spesialisert gruppe på fem personer som jobber med menneskehandel og menneskehandel lignende saker.

I løpet av 2015 har distriktet ikke hatt noen saker kodet som menneskehandel, men de har opprettet flere saker hvor målet blant annet har vært å avdekke ofre for mistenkte for menneskehandel. Disse sakene er fortsatt aktive og omfatter mistanke om utnyttelse i tvangsarbeid, herunder tvangstjenester, og halliksaker som har spor av menneskehandel i seg. Årsak til at sakene ikke er kodet som menneskehandelssaker er fravær av ofre/vitner som gjør at sakene i startfasen ikke klart kan identifiseres som menneskehandelssaker. Sør-Trøndelag politidistrikt trekker nettopp dette frem, det faktum at subjektive forklaringer fra ofre mangler, som en av de største utfordringene knyttet til avdekking av mulige menneskehandels-saker. Videre påpekes at dette er ressurskrevende saker og at det kan være krevende å oppfylle lovens krav hva gjelder menneskehandel. Det vises også til at det i disse sakene er «lukkede» miljøer hvor bruk av for eksempel kommunikasjonskontroll vil være avgjørende og distriktet imøteser en lovendring på dette punktet.

#### **Søndre- og Nordre Buskerud politidistrikt**

Både Søndre Buskerud og Nordre Buskerud politidistrikt har behandlet menneskehandelssaker i 2015. Totalt er det rapportert om tre saker, samtlige knyttet til utnyttelse i tvangsarbeid.

#### **Oppsummering**

Gjennomgangen av sakene som politiet har innrapportert til KOM viser at menneskehandelssakene er sammensatte og stiller norsk politi- og påtalemyndighet overfor store utfordringer både i avdekkingen av saker og under etterforskningen. Oppsummert kan følgende utfordringer trekkes frem:

- Politiet møter på mange av de samme utfordringene som hjelpeapparatet; ofrene har gjeld og nære knytninger eller relasjoner til menneskehandlerne, de har ikke tillit og de frykter represalier. Utfordringen for politiet blir hvordan få ofrene til å samarbeide med politiet og gi nødvendig informasjon.
- Menneskehandlerne kommer ofte fra samme land som ofrene, og gjennom samarbeid med andre i hjemlandet kan de kontrollere ofrene.
- Sakenes internasjonale tilsnitt og behovet for informasjonsinnhenting i andre land.
- Anmeldelsene, spesielt i saker om utnyttelse til prostitusjon/sekuelle formål kommer for sent med tanke på bevisinnhenting. Bevisene er da ofte forvitret og ikke mulig å gjenskape. Elektroniske spor er slettet.
- Politiet mangler ofte opplysninger for å kunne gå videre i sakene. Politiet erfarer at det spesielt gjelder opplysninger om gjerningsperson, eller at opplysninger som fremkommer ikke lar seg etterprøve.
- Det er behov for økt fokus og bruk av etterretningsinformasjon og informanter for å kartlegge og eventuelt avdekke menneskehandel i miljøer hvor utnyttelse kan tenkes å forekomme.
- Menneskehandelssakene er omfattende, ressurskrevende og krever ofte langvarig etterforskning.
- Flere politidistrikt fremhever også viktigheten av at tjenestemenn/-kvinner har kompetanse på menneskehandel og at det etableres særskilte miljøer, grupper eller personer som arbeider med fagfeltet.
- Samtidig uttrykker flere distrikt at politiet kan trekke



paralleller og bruke erfaringer fra andre saksområder, spesielt vold i nære relasjoner.

- Vanskelige juridiske grensdragninger mellom ulike fenomener, spesielt sosial dumping mot utnyttelse til tvangsarbeid, men også grensen mellom hallikvirksomhet og utnyttelse til prostitusjon.

En alvorlig følge av at politidistriktene ikke har kompetanse på menneskehandel og/eller ressurser kan bli at alternative straffebestemmelser, for eksempel sosial dumping og brudd på arbeidsmiljøloven og/eller brudd på utlendingsloven, benyttes i stedet for menneskehandel. For politi- og påtalemyndighet kan det være viktigere å få stoppet utnytterne og deres virksomhet, enn hvilken lovbestemmelse som legges til grunn. Men, for de mulige ofrene er lovbestemmelsen avgjørende for hvilke rettigheter de kan ha krav på. Ofre for menneskehandel har etter straffelovens bestemmelser flere og bedre rettigheter, enn ofre for lovbrudd etter utlendingsloven og arbeidsmiljøloven.

### 5.3 Påtale og domfellelser

I samarbeid med Riksadvokaten har KOM forsøkt å kartlegge omfanget av menneskehandelssaker hos statsadvokatembetene i 2015. 8 av landets 10 regionale statsadvokatembeter har svart på anmodningen, samt det Nasjonale Statsadvokatembetet (NAST).

Agder, Hedmark og Oppland, Hordaland, NAST og Oslo statsadvokatembeter har meldt at de har hatt saker etter straffelovens § 224 og §§ 257-258 til behandling.

Agder statsadvokatembeter har hatt to saker til behandling i løpet av 2015, hvorav begge ble henlagt på grunnlag av bevisets stilling og den andre på at intet straffbart forhold ble bevist. For utfordringer på feltet for øvrig, vises til innspillene fra Agder politidistrikt.

Hedmark og Oppland statsadvokatembeter har i 2015 hatt en sak til behandling som omfatter overtredelse av straffeloven 1902 § 224. Saken er fortsatt under etterforskning

ved Innlandet politidistrikt. Seks personer er siktet for grov menneskehandel knyttet til prostitusjon. Det er fem fornærmede i saken.

Hordaland statsadvokatembeter viser til at etterforskningen av menneskehandelsaker er svært tid- og ressurskrevende, og stiller politiet overfor utfordringer som går langt ut over tradisjonelle politioppgaver knyttet til etterforskning og straffeforfølgning. Viktige suksessfaktorer i så måte synes typisk å være bruk av særskilt dedikerte etterforskere og politijurister ved håndtering av sakstypen. En side av sakenes ressurskrevende karakter er behovet for å gjøre klare prioriteringer ved utvelgelse av saker og saksområder, hvor det er nødvendig å fokusere tilgjengelig etterforsknings- og påtalekapasitet på et mindre antall saker om gangen. En uheldig sidevirkning i så måte, kan dessverre være at flere «nye» saker som i prinsippet burde blitt etterforsket innenfor rammen av straffelovens bestemmelser om menneskehandel blir satt på vent i påvente av at etterforskningen i pågående saker skal kunne sluttføres. Hordaland statsadvokatembeter har i 2015 tatt ut tiltale i en sak som omfatter utnyttelse til tvangsarbeid, innen vaske- og renholdsarbeid.

NAST viser for 2015 til rapporteringen fra 2014 hvor det ble redegjort for etterforskning av den såkalte «Lime saken». Denne saken har fortsatt også i 2015 og behandles i Oslo tingrett første halvdel i 2016.

Oslo statsadvokatembeter fikk i 2015 oversendt henholdsvis 13 enkeltsaker (hvorav tre saker gjaldt rettsanmodning til utlandet) samt to sakskomplekser som gjaldt mulig overtredelse av straffeloven 1902 § 224. 16 av totalt 19 saker gjaldt utnyttning til prostitusjon, to saker gjaldt utnyttning til tvangsarbeid og en sak gjaldt mulig utnyttning til både prostitusjon og tvangsarbeid. For det ene sakskomplekset er det tatt ut tiltale og det er falt dom i tingretten. Ni av sakene er henlagt. De mest brukte henleggelseskodene er bevisets stilling, mangel på bevis og manglende opplysninger om gjerningsmann. De øvrige sakene er fortsatt under etterforskning.

Det er en sterk nedgang i antall saker sammenlignet med

2014. Når det sees bort fra et meget stort sakskompleks som ble påtalebehandlet i 2014, er imidlertid antall enkeltsaker omtrent det samme som året før. Sakene for 2015 kommer i all hovedsak fra Oslo politidistrikt, foruten to saker fra Follo politidistrikt.

Oslo statsadvokatembeter registrerer at det i flere av sakene har vært gjennomført en omfattende og grundig etterforskning, herunder også etterforskning i utlandet. I sammenheng med det tidligere påpekte behovet for kompetanseheving hos politijurister og etterforskere, ble det høsten 2015 satt av en dag av påtalemøte for statsadvokatregionen som var viet temaet menneskehandel og arbeidslivskriminalitet. Oslo statsadvokatembeter mener det fortsatt er grunn til å spørre hvorfor noen politidistrikter ikke har noen saker om menneskehandel og at dette *kan* dreie seg om fortsatt manglende kunnskap og erkjennelse av dette kriminalitetsområdet blant etterforskere og påtalejurister og/eller en manglende prioritering hos ledelsen i distriktene.

Trøndelag statsadvokatembeter baserer sine innspill på opplysninger gitt av Sør-Trøndelag politidistrikt og hva gjelder utfordringer på feltet vises i sin helhet til innspillene gitt av politidistriktet. For øvrig bemerker statsadvokatembetet at etableringen av egen menneskehandelsgruppe ved politidistriktet, med egen dedikert påtalejurist, er en fordel og kan bidra til at forhold subsumeres som menneskehandel.

Trøndelag statsadvokatembeter viser også til at det i 2015 ble avsagt dom mot mann som ble dømt for salg av psykisk syk kvinne som ble subsumert som overtredelse av straffeloven 1902 § 224<sup>69</sup>. Videre nevnes at en sak etterforsket i 2007–2009, oversendt Albania for overtagelse ved rettsanmodning høsten 2009, for tiden er under rettslig behandling i Albania. Statsadvokatembetet bistår med avhør av fornærmede og hennes ektemann ved å stille teknisk utstyr for avhør via internett til rådighet, samt statsautoriserte albanske tolker.

<sup>69</sup> Rt-2015-810.

### 5.3.1 Oversikt over straffesaker med fellende dom

KOM har de siste årene utarbeidet en oversikt over straffesaker med fellende dom<sup>70</sup>. I saker som blir behandlet i domstolen kan det være flere ofre (vitne/fornærmet) og flere menneskehandlere (tiltalte), og en og samme sak kan bli behandlet i flere rettsinstanser. Med forbehold om at Lovdata<sup>71</sup> kun er komplett på dommer fra Høyesterett, er det totalt 41 ulike menneskehandelssaker som har vært behandlet for norske domstoler og hvor dommene har vært fellende. Det har også vært behandlet saker hvor tiltalte har blitt frifunnet for menneskehandel. Tabell 7 under gir en oversikt over sakene som har endt med fellende dom siden forbudet mot menneskehandel ble innført i 2003.

<sup>70</sup> Denne oversikten ble tidligere utarbeidet i samarbeid med Kripas, men i de siste par år har KOM alene utviklet denne.

<sup>71</sup> Lovdata er en privat stiftelse opprettet i 1981 av Justis- og beredskapsdepartementet og Det juridiske fakultet/Universitetet i Oslo. Formålet å etablere og drive systemer for rettslig informasjon. På Lovdatas nettsted ligger viktige og sentrale rettskilder gratis tilgjengelig. Informasjonen omfatter gjeldende lover og forskrifter, samt nye avgjørelser fra Høyesterett og lagmannsrettene.

**Tabell 7:** Oversikt over straffesaker med fellende dom etter straffeloven 1902 § 224 og straffeloven 2005 §§ 257 og 258.

	År Instans	Politidistrikt/ særorgan	Antall og nasjonalitet fornærmet	Antall og nasjonalitet tiltalte	Utnyttings- form/formål	Retts- kraftig
1	2005 Trondheim tingrett	Sør-Trøndelag	9 kvinner Estland 2 jenter Estland	1 mann Estland	Prostitusjon	JA
2	2006 Trondheim tingrett	Sør-Trøndelag	1 kvinne Albania	1 mann Albania	Prostitusjon	JA
3	2005 Trondheim tingrett 2005 Frostating lagmannsrett 2006 Høyesterett	Sør-Trøndelag	5 kvinner Estland 1 jente Estland	1 menn Estland 1 mann Norge	Prostitusjon	JA
4	2006 Bergen tingrett 2007 <sup>26T</sup> Gulating lagmannsrett	Hordaland	1 kvinne Nigeria	1 mann Norge	Prostitusjon	JA
5	2007 Bergen tingrett	Hordaland	1 kvinne Thailand	2 kvinner Thailand	Prostitusjon	JA
6	2008 Bergen tingrett	Hordaland	5 kvinner Romania	1 kvinne Romania 3 menn Romania	Prostitusjon	JA
7	2008 Jæren tingrett <sup>27T</sup>	Rogaland	2 mann Storbritannia	1 mann Storbritannia	Tvangsarbeid	JA
8	2007 <sup>28T</sup> Oslo tingrett 2007 Borgarting lagmannsrett 2008 Høyesterett	Kripos	1 gutt Thailand	1 mann Norge	Seksuelle formål	JA
9	2008 Oslo tingrett	Oslo	--	1 mann Litauen	Prostitusjon	JA
10	2008 Oslo tingrett 2008 Borgarting lagmannsrett	Oslo	1 kvinne Bulgaria	1 mann Tyrkia	Prostitusjon	JA
11	2008 Oslo tingrett 2009 Borgarting lagmannsrett	Oslo	3 kvinner Brasil	1 mann Nigeria	Prostitusjon	JA

<sup>26T</sup> Anken ble forkastet av Gulating lagmannsrett.

<sup>28T</sup> Første dom for utnyttelse i utlandet.

<sup>27T</sup> Første dom for tvangsarbeid.

12	2009 Bergen tingrett	Hordaland	1 kvinne Nigeria	1 mann Nigeria	Prostitusjon	JA
13	2008 Bergen tingrett 2009 Gulating lagmannsrett	Hordaland	1 kvinne Nigeria	1 kvinne Nigeria	Prostitusjon	JA
14	2010 Stavanger tingrett 2011 Gulating lagmannsrett	Rogaland	2 kvinner Slovakia	1 mann Slovakia	Prostitusjon	JA
15	2010 Oslo tingrett 2011 Borgarting lagmannsrett	Oslo	2 kvinner Kenya	1 mann Norge <sup>29T</sup>	Seksuelle formål	JA
16	2010 Bergen tingrett	Hordaland	1 kvinne Nigeria	1 mann Nigeria	Prostitusjon	JA
17	2010 Bergen tingrett 2010 Gulating lagmannsrett	Hordaland	12 gutter Brasil, Norge, Romania, Sri Lanka, Tsjekia	1 mann Norge	Seksuelle formål	JA
18	2010 Bergen tingrett	Hordaland	1 kvinne Nigeria	1 mann Norge 1 kvinne Nigeria	Prostitusjon	JA
19	2010 Bergen tingrett	Hordaland	1 kvinne Nigeria	1 mann Nigeria	Prostitusjon	JA
20	2009 Bergen tingrett 2009 Gulating lagmannsrett 2010 Høyesterett	Hordaland	1 jente Albania	3 menn Albania	Prostitusjon	JA
21	2010 Oslo tingrett 2011 Borgarting lagmannsrett	Oslo	2 kvinner Litauen	1 mann Litauen	Prostitusjon	JA
22	2010 Oslo tingrett	Oslo	1 kvinne Nigeria	1 kvinne Nigeria	Prostitusjon	NEI
23	2011 Oslo tingrett	Oslo	--	1 mann Nigeria	Prostitusjon	JA

<sup>29T</sup> Mannen ble dømt for å ha «lånt ut» kvinnene til venner, men ikke dømt for utnyttelsen han selv begikk.

24	2011 <sup>30T</sup> Bergen tingrett 2012 Gulating lagmannsrett 2013 <sup>31T</sup> Høyesterett	Hordaland	1 gutt Litauen 3 jenter Litauen	2 menn Litauen	Tvangstjenester (vinnings- kriminalitet)	JA
25	2012 Oslo tingrett 2013 Borgarting lagmannsrett <sup>32T</sup> 2013 Høyesterett <sup>33T</sup>	Oslo	2 kvinner Filippinene	1 mann USA	Seksuelle formål	JA
26	2012 Bergen tingrett 2015 Gulating lagmannsrett	Hordaland	4 jenter Romania	3 menn Romania 3 kvinner Romania	Tvangstjenester og tigging	JA
27	2012 <sup>34T</sup> Bergen tingrett 2013 Gulating lagmannsrett	Hordaland	1 mann Brasil	1 mann Norge	Prostitusjon og seksuelle tjenester	JA
28	2013 Oslo tingrett	Oslo	1 kvinne Nigeria	1 kvinne Nigeria	Prostitusjon	JA
29	2013 Larvik tingrett	Vestfold	1 jente Romania 1 gutt Romania	1 mann Romania	Tigging	JA
30	2013 Øvre Romerike tingrett 2014 Eidsivating lagmannsrett 2014 <sup>35T</sup> Høyesterett	Romerike	2 jenter Nederland	1 mann Nederland	Smugling av khat	JA
31	2013 Stavanger tingrett 2014 Gulating lagmannsrett 2014 <sup>36T</sup> Høyesterett	Rogaland	1 kvinne Filippinene	1 mann Norge	Seksuelle tjenester	JA

<sup>30T</sup> Første dom for tvangstjenester, utnyttelse til vinningskriminalitet.

<sup>31T</sup> Anken ble forkastet av Høyesterett.

<sup>32T</sup> I Oslo tingrett ble en mann og en kvinne dømt for menneskehandel. I Borgarting lagmannsrett ble kvinnen frifunnet for menneskehandel, mens mannen ble domfelt.

<sup>33T</sup> Anken ble forkastet av Høyesterett.

<sup>34T</sup> Første dom hvor fornærmede er voksen mann.

<sup>35T</sup> Anken ble forkastet av Høyesterett.

<sup>36T</sup> Anken ble forkastet av Høyesterett.

32	2013 Jæren tingrett 2014 Gulating lagmannsrett 2014 <sup>37T</sup> Høyesterett	Rogaland	1 gutt Filippinene	1 mann Norge	Seksuelle tjenester	JA
33	2013 <sup>38T</sup> Bergen tingrett	Hordaland	1 kvinne Romania	1 mann Romania	Prostitusjon	JA
34	2014 <sup>39T</sup> Sør-Trøndelag tingrett 2014 Frostating lagmannsrett 2015 <sup>40T</sup> Anket til høyesterett grunnet straffeutmåling	Sør-Trøndelag	1 kvinne Norge	1 mann Norge	Prostitusjon	JA
35	2014 <sup>41T</sup> Bergen tingrett 2015 Gulating Lagmannsrett	Hordaland	1 kvinne Nigeria	1 kvinne Nigeria 1 mann Nigeria	Prostitusjon	JA
36	2014 Bergen tingrett	Hordaland	1 jente Romania	1 mann Romania	Tvangstjenester, tiggig, seksuelle tjenester	JA
37	2014 Drammen tingrett 2015 Borgarting lagmannsrett	Søndre Buskerud	1 kvinne Nigeria	1 mann Norge	Prostitusjon	JA
38	2015 <sup>42T</sup> Oslo tingrett  2016 Borgarting lagmannsrett <sup>43T</sup>	Oslo	2 kvinner Romania 6 menn Romania	2 menn Romania	Tvangstjenester (vinnings- kriminalitet), tiggig og tvangsarbeid	NEI
39	2015 <sup>44T</sup> Drammen Tingrett	Søndre Buskerud	3 menn India	2 menn India 1 kvinne India	Tvangsarbeid	NEI
40	2015 Oslo Tingrett 2016 Borgarting Lagmannsrett	Oslo politidistrikt	3 kvinner Bulgaria	3 menn Bulgaria 1 kvinne Bulgaria	Prostitusjon	NEI
41	2016 Oslo Tingrett	Oslo politidistrikt	1 kvinne Albania	1 mann Albania	Prostitusjon	JA

<sup>37T</sup> Anken ble forkastet av Høyesterett.

<sup>38T</sup> Første tilståelsesdom for menneskehandel.

<sup>39T</sup> Første dom hvor fornærmede er etnisk norsk.

<sup>40T</sup> Anken ble forkastet av Høyesterett.

<sup>41T</sup> Første dom etter straffelovens §§ 224 og 60a. § 60a er ekstra skjerpene og blir omtalt som «mafiaparafrafen».

<sup>42T</sup> Domfellelse for syv tilfeller av fullbyrdet menneskehandel og ett forsøk på menneskehandel.

<sup>43T</sup> En av de to domfelte, anket dom til Borgarting lagmannsrett. Oslo Tingretts dom fra 2015 er rettskraftig for den ene av de to.

<sup>44T</sup> Dommen er anket. Hovedforhandling i lagmannsrett berammet til september 2016.

Av de 41 sakene er det kun to dommer for utnyttelse til tvangsarbeid. Den andre dommen for utnyttelse til tvangsarbeid er av nyere dato (2015) og er enda ikke rettskraftig. Årsaker til at det er så få domfellelser for utnyttelse til tvangsarbeid kan henge sammen med den vanskelige grensedragningen mellom tvangsarbeid og sosial dumping. Sosial dumping er ikke et juridisk begrep og har ingen entydig definisjon. Det er et samlebegrep for de tilfeller der utenlandske arbeidstakere har vesentlig dårligere arbeids- og lønnsvilkår enn norske arbeidstakere. Indikatorer på tvangsarbeid og tvangstjenester kan være at arbeiderne lever under uverdige forhold og mangler kontroll over egen arbeids- og livssituasjon og/eller har en arbeidsgiver som bryter arbeidsmiljøloven og andre viktige regler knyttet til helse, miljø og sikkerhet. Disse indikatorene er også å finne innen sosial dumping, og det kan derfor være vanskelig å skille mellom hva som er utnyttelse til tvangsarbeid og hva som er sosial dumping. Det er imidlertid lettere å bevise brudd på arbeidsmiljølovgivningen enn straffeloven, noe som kan gjøre at politi- og påtalemyndighet velger å bruke arbeidsmiljølovgivningen for å stanse utnytter(ne) fremfor straffeloven.

Seks av dommene gjelder utnyttelse til ulike former for tvangstjenester, herunder narkotika- eller vinningskriminalitet eller en kombinasjon av kriminalitet og tigging, og en dom er for utnyttelse til tigging. Fem av de seks dommene for tvangstjenester gjelder utnyttelse av mindreårige. Samtlige domfellelser for tvangstjenester er fra de siste fem årene (første domfellelse i 2011). Tabellen viser at totalt 11 av sakskompleksene omfatter utnyttelse av mindreårige.

De fleste dommene, 33 av 41 dommer, omfatter utnyttelse til prostitusjon og/eller andre seksuelle formål. Majoriteten av disse sakene gjelder utnyttelse av kvinner i prostitusjon. Noen av sakene har også gått på utnyttelse innen au pair-liknende forhold. I disse sakene har det vært en kombinasjon av seksuell utnyttelse og arbeid i hjemmet, men i retten er det den seksuelle utnyttelsen som er blitt vektlagt.

Det er en naturlig konsekvens av det norske systemet at det er langt flere identifiserte ofre for menneskehandel enn det er domstolsbehandlede saker. Terskelen for å bli identifisert som mulig offer er lav, og terskelen for å bevise menneskehandel etter straffeloven er høy. Det viser seg i tillegg at det er krevende å oppfylle vilkårene i straffelovens bestemmelse om menneskehandel. Som gjennomgangen i dette kapitlet viser står både politi- og påtalemyndighet overfor en rekke utfordringer.

Uttalelsen fra Hordaland statsadvokatembete i anledning innrapporteringen i 2013 er fortsatt illustrerende for noen av vanskelighetene som politi og påtale står overfor:

*«Ofrenes sårbare situasjon, frykten for bakmennene og det generelt høye trusselnivået gjør bevissikringen og bevisførselen vanskelig i denne type saker. I tillegg kommer at mange bevis må sikres ved etterforskning i utlandet. Kostnadene for politi- og påtalemyndighet ved etterforskning og irettføring av menneskehandelsaker blir derfor høye, og det går ofte lang tid fra det straffbare forhold avdekkes til saken kommer opp for domstolene. I denne perioden vil de siktede regelmessig bli holdt i varetekt med de ytterligere kostnader dette medfører for politi- og påtalemyndighet. Behovet for raske løsninger medfører at en ikke kan forfølge sakene med optimale påstander. Videre vil full etterforskning fort medføre tidsbruk som i seg medfører redusert straff.»*

Norge er ikke alene om å ha utfordringer knyttet til straffeforfølgning av menneskehandel. Rapporter fra internasjonale organisasjoner, blant annet FN, anslår at omfanget av menneskehandel er stort. Det store omfanget sammen med sentrale myndigheters fokus og høye prioritering, skulle tilsi at mange saker ble etterforsket og irettført. Eurojust, EUs byrå for samarbeid mellom medlemslandenes påtalemyndigheter, erfarer imidlertid at mange europeiske land sliter med straffeforfølgningen av menneskehandelssakene. Funn fra en kartlegging foretatt av Eurojust viser at det er vanskelig å avdekke saker og identifisere ofre, og det er vanskelig å fremskaffe bevis.

Vanskelighetene skyldes særlig at ofrene eller andre vitner ikke tør, kan eller vil forklare seg eller vitne. I tillegg kan internasjonale forgreininger og manglende ressurser vanskeliggjøre straffeforfølgningen. Når det gjelder tvangsarbeid, så utga Eurojust i desember 2015 rapporten *Prosecuting THB for the purpose of labour exploitation*. Denne omfatter en analyse av rettspraksis i tvangsarbeidsaker, herunder hvilke momenter de ulike nasjonale rettssystemer legger i begrepet «tvangsarbeid». Rapporten omfatter også en liste over «best practice» basert på de 32 dommer som er omtalt i rapporten, og rapporten vil således kunne være et nyttig verktøy for videre straffeforfølgning av saker som gjelder utnyttelse i tvangsarbeid.

Politiets innsats mot menneskehandel i Norge skal evalueres. Arbeidet er påbegynt og utføres av forskningsavdelingen på Politihøgskolen. Evalueringen, som er planlagt ferdigstilt i 2018, er tenkt å se nærmere på hvilke saker som er blitt henlagte, og hvilke faktorer som har vært vesentlige for at en etterforskning har resultert i en felle dom. Fra KOMs ståsted ville det vært interessant om en slik evaluering også hadde tatt for seg om, og eventuelt i hvilken grad, ivaretagelsen av ofrene påvirker etterforskningen og eventuelle straffesaker.



Vedlegg

# Vedlegg I

Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i informasjon som er innrapportert til KOM i henhold til bestillinger av 15. februar 2016. I bestillingen til Tverretatlig og Operativ samarbeidsgruppe og andre samarbeidspartnere er instansene anmodet om å rapportere på alle personer som etaten/organisasjonen har arbeidet med i løpet av 2015. Dette omfatter også personer som ble identifisert tidligere år og som fortsatt var under oppfølging av rapporterende instans i 2015. Rapporterende instans skal presisere når vedkommende for første gang ble identifisert som mulig offer. KOM anmodet også om at det rapporteres på personer som etaten/organisasjonen har identifisert som mulige ofre for menneskehandel, men som har avslått å ta imot bistand og beskyttelse. Rapporterende instanser har blitt bedt om å rapportere ved utfylling av et Excel-skjema med følgende kategorier:

- Kjønn
- Nasjonalitet
- Fødselsår
- Alder
- Antatt type utnytting
- Årstall for første gangs identifisering
- Om vedkommende tok imot tilbud om bistand og beskyttelse (ja/nei)
- Status utlendingssak (etter kategorier)
- Status straffesak (etter kategorier)
- Type botilbud (etter kategorier)
- Type kvalifiserende tiltak
- Antall medfølgende barn, og antall barn i hjemlandet/ annet land
- Informasjon om personen følges opp/innrapporteres av andre etater/organisasjoner

I tillegg til Excel-skjemaet ble instansene bedt om å kortfattet rapportere i på følgende forhold innen menneskehandelsfeltet i 2015:

- Beskriv hvilke *nye*<sup>72</sup> utfordringer din instans opplever i arbeidet med å bistå ofre for menneskehandel (eksempelvis knyttet til aktiviteter, bolig, informasjon med mer).
- Hva gjøres – eller bør gjøres – for å bøte på disse utfordringene?
- Andre aktuelle forhold/tall man ønsker å belyse
- I bestillingen til politidistrikt, særorgan og statsadvokatembeter er disse anmodet om innspill hva gjelder omfang og art av saker, samt en kortfattet oppsummering av distriktets, særorganets eller statsadvokatembetets vurdering av hvor utfordringene i denne sakstypen ligger og hovedårsakene til at saker ikke subsumeres under gammel straffelov § 224 og under ny straffelov §§257 og 258. I tillegg bes om en oversikt over konkrete saker.

---

<sup>72</sup> Med *nye* utfordringer siktes det til utfordringer som din instans ikke har rapportert inn i forbindelse med KOMs tidligere tilstandsrapporter.

## Vedlegg II

### Juridisk grunnlag for videreformidling av opplysninger til KOM

Det er to typer unntak fra reglene om taushetsplikt, henholdsvis regler som gir opplysningsrett og regler som gir opplysningsplikt. For videreformidling av opplysninger til KOM er det reglene om opplysningsrett som kommer til anvendelse, altså regler som gjør at organet selv kan avgjøre om det vil videreformidle opplysninger.

Det er ulike rettsgrunnlag som kommer til anvendelse ved videreformidling av taushetsbelagte og sensitive opplysninger til KOM, avhengig av hvilken organisasjon det dreier seg om.

#### Offentlige virksomheter

For offentlige instanser vil det ved videreformidling av taushetsbelagte opplysninger være forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 4 som vil gi organisasjonene adgang til utleveringen. Bestemmelsen lyder slik:

*«Taushetsplikt etter § 13 er ikke til hinder for...at opplysningene brukes for statistisk bearbeiding, utrednings- og planleggingsoppgaver, eller i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll med forvaltningen»*

I ordet «brukes» inngår også videreformidling av opplysningene. I forarbeidene<sup>73</sup> fremkommer følgende om bestemmelsen:

*«I § 13 b nr. 4 har man også tatt med adgangen til å bruke opplysningene til statistisk bearbeidelse og utrednings- og planleggingsoppgaver. Det gjelder her – som ved revisjon og kontroll – at det også kan bli aktuelt å gjøre opplysningene kjent for organer utenfor etaten. Bl.a. får Statistisk Sentralbyrå opplysninger for statistikkføring.»*

For politiets del vil den likelydende bestemmelsen i straffeprosessloven 61 c første ledd nr 4 også kunne komme til anvendelse, avhengig av om opplysningene er kommet til kjennskap i forbindelse med en straffesak.

Hva gjelder private organisasjoners adgang til videreformidling av personopplysninger, kan det skilles mellom egendrevne organisasjoner og organisasjoner som får økonomisk tilskudd fra kommune eller stat. Dersom kommune eller stat finansierer driften vil organisasjonen kunne bli ansett som kommunal eller statlig. KOM er kjent med at dette gjelder flere av organisasjonene, blant annet idet kommunene overtok ansvaret for krisesentrene i 2010. For disse organisasjonene vil forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 4 gi adgang til utleveringen, jf. krisesenterloven § 5 første ledd som sier at taushetsplikten for ansatte ved mottakene reguleres av reglene i forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. I krisesenterloven § 5 tredje ledd skjerpes vilkårene for videreformidling av opplysninger til andre forvaltningsorganer slik de fremgår av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 og 6. Begrensningen inntatt i krisesenterloven § 5 tredje ledd er imidlertid ikke gjort gjeldende for videreformidling av opplysninger til statistisk bruk etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 4.

#### Ikke-offentlige organisasjoner

For private organisasjoner uten kommunalt eller statlig tilskudd vil det ikke gjelde noen lovpålagt taushetsplikt. For private organisasjoner som registrerer personopplysninger kommer imidlertid reglene i personopplysningsloven til anvendelse. Personopplysningsloven § 8 jf. § 9 gir nærmere regler for når personopplysninger kan videreformidles.

Vilkårene for å behandle personopplysninger fremgår av personopplysningsloven § 8. I bestemmelsen heter det blant annet at personopplysningen kan behandles, herunder utleveres, der behandlingen er «nødvendig for å utføre en oppgave av allmenn interesse», jf. bestemmelsens bokstav d. I forarbeidene<sup>74</sup> fremkommer «behandling av personopplysninger som ledd i arkivering eller i forbindelse med statistikk, historisk eller vitenskaplig virksomhet.» som eksempel på slike oppgaver. Organisasjonenes videreformidling av personopplysninger til KOM vil følgelig oppfylle vilkårene i personopplysningsloven § 8.

<sup>73</sup> Ot.prp.nr.3 (1976–1977) side 31.

<sup>74</sup> Ot.prp.nr.92 (1998–1999).

I personopplysningsloven § 9 stilles det imidlertid tilleggs- vilkår for behandling av sensitive personopplysninger. Det følger av § 9 at sensitive personopplysninger bare kan behandles dersom behandlingen oppfyller et av vilkårene i § 8 og dersom ett av bestemmelsens alternativer, inntatt i bokstav a-g, er oppfylt. For videreformidling av opplysninger til KOM er det § 9 første ledd bokstav h som kommer til anvendelse. Her heter det at «behandlingen er nødvendig for historiske, statistiske eller vitenskapelige formål, og samfunnets interesse i at behandlingen finner sted klart overstiger ulempene den kan medføre for den enkelte.» KOM viser til at formålet med organisasjonenes videreformidling av opplysningene vil være å danne grunnlag for tilstandsrapporten, som igjen vil danne grunnlag for myndighetenes prioriteringer mot menneskehandel. Rapporteringen vil hjelpe myndighetene i deres prioriteringsvalg og valg av tiltak som vil kunne hjelpe personene opplysningene gjelder. KOM har forståelse for at man av hensyn til tillitsforholdet mellom frivillige organisasjoner og personer som disse er i kontakt med/ bistår, som utgangspunkt er tilbakeholdne med å videreformidle sensitive opplysninger. Opplysningene vil imidlertid ikke bli lagret og vil kun bli benyttet til statistiske formål. Personopplysningsloven § 8 jf. § 9 gir følgelig adgang til å videreformidle opplysningene til KOM.









Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel

For mer informasjon, ring:

**+47 23 36 41 00**

[KOM.pod@politiet.no](mailto:KOM.pod@politiet.no)

