

Rapport

fra Koordineringsenheten
for Ofre for Menneskehandel

2014

Juli 2015



Innhold

1. Innledning.....	6
1.1 KOMs mandat og arbeidsoppgaver	6
1.2 KOMs organisering.....	7
1.3 KOMs tilstandsrapport 2014	8
2. Utfordringer 2014	9
2.1 KOM – hovedutfordringer og mulige tiltak	9
2.2 Oppfølging av GRETAAs anbefalinger til Norge.....	11
2.3 KOMs samarbeidspartnere – hovedutfordringer og tiltak	12
3. KOMs aktiviteter 2014.....	20
3.1 Møter i regi av KOM	20
3.2 Politiets konferanse om menneskehandel	21
3.3 Deltakelse i andre møter, seminarer og kurs	21
3.4 Kompetanseheving og informasjonstiltak	22
3.5 Generell veiledning og bistand	23
3.6 Rutiner og regelutvikling	23
4. Omfang av menneskehandel.....	24
4.1 Personer identifisert som potensielle ofre for menneskehandel	25
4.1.1 Rapportering til KOM om personer identifisert som potensielle ofre i Norge.....	26
4.1.2 Beregnet omfang av potensielle ofre for menneskehandel som har fått bistand og beskyttelse i Norge.....	31
4.2 Hvem er de potensielle ofrene?.....	35
4.2.1 Nasjonalitet.....	36
4.2.2 Antatte utnyttingsformer	37
4.2.3 Barn	42
4.2.4 Kvinner.....	48

4.2.5 <i>Menn</i>	51
4.3 Utviklingen 2007–2014.....	54
4.4 Hva skjer med de som blir identifisert som potensielle ofre?.....	56
4.4.1 <i>Oppholdstillatelse</i>	56
4.4.2 <i>Tilrettelagt retur til hjemland</i>	59
5. Straffesaker om menneskehandel	62
5.1 Anmeldelse	62
5.2 Etterforskning.....	64
5.3 Påtale og domfellelser.....	70
Vedlegg 1	77
Vedlegg 2.....	78

Oppsummering

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.

Tilstandsrapporten viser at myndigheter og organisasjoner møter en rekke utfordringer i arbeidet mot menneskehandelen. Nødvendig og tilstrekkelig kompetanse om fenomenet er essensielt, både med tanke på avdekking og straffefølgning av menneskehandlerne og i bistanden og beskyttelsen til ofrene. Politi- og påtalemyndighet og organisasjoner melder om vanskelige juridiske grensdragninger, spesielt mellom sosial dumping og menneskehandel i form av tvangsarbeid.

Av mange ulike grunner tør, vil og/eller kan ikke ofrene samarbeide med norske myndigheter og organisasjoner. En årsak kan være refleksjonsperiodens utforming og innhold. Mange ofre får svært god bistand gjennom perioden, mens andre opplever at bistanden er utilstrekkelig.

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 2014 er:

- Økning i antall ofre som ble identifisert og takket ja til bistand og beskyttelse – fra 300 i 2013 til 324 i 2014.
- Av de 324 rapporterte ofre, ble 157 identifisert for første gang i 2014.
- Majoriteten av ofre er fortsatt kvinner som utnyttes til prostitusjon/seksuelle formål, dog utgjør disse sakene en mindre prosentandel, fra 77 % i 2013 til 72.2 % i 2014, av det totale antall rapporterte mulige ofre for menneskehandel
- De antatte mindreårige utgjør ca. 11 % av det totale antall rapporterte ofre. Dette er en marginal økning fra 2013, dog lavere enn ved tidligere år da de antatte mindreårige utgjorde mellom 20–25 %.
- Økning i antall menn som ble identifisert som mulige ofre for menneskehandel, fra 12 % i 2013 til 16.6 % i 2014.
- Flere ofre antatt utnyttet innen tvangsarbeid og tvangstjenester, fra 29 % i 2013 til 31.7 % i 2014.

I 2014 er det registrert et betydelig høyere antall anmeldelser enn tidligere år. Antall anmeldelser for utnyttelse til tvangsarbeid/tvangstjenester utgjør ca. 62 % av totale anmeldelser. 16 av 27 politidistrikt har registrerte anmeldelser. Siden innføringen av menneskehandelsforbudet er det per juni 2014 avsagt totalt 37 fellende dommer, en er ikke rettskraftig. Bare en dom er for utnyttelse i tvangsarbeid. Tre dommer er for utnyttelse til ulike former for tvangstjenester og en dom er for utnyttelse til tigging. Resten av dommene er for utnyttelse til prostitusjon og andre seksuelle formål.

1. Innledning

KOM er en forkortelse for ”Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel”. KOM er et av flere tiltak i myndighetenes arbeid mot menneskehandelen, og er forankret i den tidligere regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2011–2014), *Sammen mot menneskehandel*. 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, heretter omtalt som Justisdepartementet, å evaluere KOM¹. Evalueringen skulle blant annet danne grunnlaget for å vurdere

opprettelsen av en permanent koordineringsenhet². 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 Justisdepartementet, 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 Justisdepartementet, og enheten driftes av to personer ansatt ved Seksjon for kriminalitetsbekjempelse i Politidirektoratet. Det fremkommer i mandatet 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 Justisdepartementets koordinator mot menneskehandel eller i ordinær linjebehandling i Politidirektoratet.

Både i evalueringsrapporten av KOM og NTNUs evaluering av ROSA-prosjektet i 2008³, 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

¹ Justis- og politidepartementet endret navn til Justis- og beredskapsdepartementet 1. januar 2012.

² Elvegård, Kurt, Dyrliid, Linda og Berg, Berit (2010) *Dagens KOM – fremtidens KOM? Evaluering av den nasjonale koordineringsenheten for ofre for menneskehandel*. Trondheim : NTNU Samfunnsforskning AS.

³ Dyrliid, 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 den tidligere 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.

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.

KOMs overordnede mål fra prosjektperioden er videreført i mandatet fra Justisdepartementet. 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 transittland i menneskehandel.

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

- Nettverksdriftning 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 Justisdepartementet, forutsetter det at myndigheter og organisasjoner ønsker å bidra i samarbeidet. For å kunne dokumentere utfordringene på feltet og komme med forslag til løsninger, er KOM avhengig av et gjensidig samarbeid med mange aktører på ulike nivåer.

1.2 KOMs organisering

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.

I 2014 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), Kripas, Politiets utlendingsenhet (PU), samt Hordaland og Oslo politidistrikt. I tillegg har

representanter for de lokale tverretatlige samarbeidsforaene, de såkalte TOT⁴-koordinatorene, fra Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Oslo deltatt i den tverretatlige samarbeidsgruppa.

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 2014 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 Grünerløkka sosialtjeneste, ADORA-prosjektet⁵, Asker barneverntjeneste, Advokatforeningen, Redd Barna og en representant for vergefunksjonen.

Som nevnt har KOM erfart at de ulike samarbeidsgruppene har forskjellige behov, og det har vært en utfordring å finne et innhold og en struktur for nettverksarbeidet som begge gruppene finner formålstjenlig. (Mer om KOMs møtestruktur i punkt 3.1.)

1.3 KOMs tilstandsrapport 2014

KOM gitt i oppgave å utarbeide en årlig tilstandsrapport over 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 og 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.

For å utvikle KOMs tilstandsrapport anmoder KOM sine mange samarbeidspartnere, representantene i den operative og tverretatlige samarbeidsgruppa, samtlige politidistrikter, relevante særorgan og statsadvokatembetene, om innspill. I tillegg anmoder KOM 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 2014, og hvilke utfordringer de møter i arbeidet.

Denne rapporten består av fire hovedkapitler. Kapittel 2 tar opp hovedutfordringene som myndighetene og organisasjonene står overfor i arbeidet mot menneskehandel. I kapittel 3 beskrives de viktigste aktivitetene til KOM i 2014. Kapittel 4 og 5 angir henholdsvis KOMs beregning av innrapportert omfang av menneskehandel i Norge og en oversikt over straffesaker som omfatter menneskehandel i 2014.

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 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.

⁴ TOT er en forkortelse for tverretatlig operativt team.

⁵ ADORA-prosjektet er et samarbeidsprosjekt mellom ROSA-prosjektet og TL-design, og tilbyr utdanning innen negledesign og make-up for kvinner utsatt for menneskehandel.

2. utfordringer 2014

2.1 KOM – hovedutfordringer og mulige tiltak

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. Det vil bli for omfattende å gjennomgå samtlige utfordringer i detalj i denne rapporten, men rapporten vil belyse flere forhold som myndigheter og organisasjoner erfarer er utfordrende. Vi vil i dette kapitlet peke på noen av de utfordringene KOM mener er mest aktuelle og presserende per i dag. I likhet med forutgående år ser KOM fortsatt behov for:

■ Forankring og prioritering, ressurser og kompetanse

- Arbeidet mot menneskehandel må forankres og prioriteres i alle ledd i etater og organisasjoner.
- Behov for økt kompetanse og ressurser for å identifisere og bistå menn, kvinner og barn som ofre for menneskehandel.
- Behov for økt kompetanse og ressurser for å forebygge, etterforske og straffeforfølge menneskehandel.

■ Styrking av det koordinerende samarbeidet

- Bedre tverretatlig og tverrfaglig samhandling og kvalitetssikring av bistanden til ofre for menneskehandel.
- Bedre rutiner og avklaringer knyttet til informasjonsutveksling og taushetsplikt.

■ En nasjonal bistandsmodell

- KOM ser et behov for en 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.
- Dagens system må forbedres og harmoniseres idet ulik oppholdsstatus gir ulik ansvarlig myndighet og ulike rettigheter. (Ofre som ”veksler” mellom asyl- og refleksjonssporet møter ofte utfordringer i bistanden og beskyttelsen, og gjelder spesielt for de med begrenset oppholdstillatelse etter utlendingslovens § 38, herunder de som får opphold etter utlendingsforskriften § 8-4/ vitneinstruksen.)
- Eventuelt bør myndighetene vurdere å utrede om rettighetene etter opphold hjemlet i utlendingsforskriften § 8-3 bør være et statlig ansvar og samordnes med rettighetene for asylsøkere, for å sikre et mer helhetlig system for oppfølging av mulige ofre for menneskehandel.

■ Tiltak som følger opp alle ofrene for menneskehandel og alle utnyttingsformene

- Hjelpetiltak som bistår menn og ivaretar deres særskilte behov.
- Tiltak som kan supplere kommunalt og statlig barnevern med tanke på mindreårige ofres særskilte behov.
- Tvangsarbeid og tvangstjenester – et sentralt spørsmål er om ofre for tvangsarbeid og

tvangstjenester vil ha vesentlig forskjellige behov fra ofre utnyttet i prostitusjon og andre seksuelle formål. Dersom svaret er ja, reises problemstillingen hvordan deres oppfølging best kan sikres og ivaretas.

■ **Kontinuitet i antatte ofres rettigheter ved skifte av oppholdsgrunnlag**

- Løse systemiske utfordringer som f.eks. at ofre som tildeles fødselsnummer under refleksjonsperiode tildeles ikke D-nummer dersom de søker asyl etter endt refleksjonsperiode, og kan heller ikke som asylsøkere beholde det tildelte fødselsnummeret.
- Sikre boliger og ansvarlig aktør ved ”sporskiftene” refleksjon og asyl.

■ **Bedre og differensierte botilbud**

- Tilpasset oppfølging, herunder ofre med særskilte behov innen for eksempel rus og/eller psykiatri, fysisk og/eller psykisk utviklingshemming.
- Trygge boliger til reflektanter⁶.
- Tilpasset bolig til mindreårige.
- Tilpasset botilbud til menn.

■ **Avklaring av ofrenes helserettigheter**

- Avklare innholdet i helserettighetene.
- Sikre tilgang til spesialisthelsetjenestene.
- Avklare hvilken aktør som er ansvarlig for kostnadene.

■ **Løsning på utfordringer knyttet til manglende identifikasjonspapirer**

- Fremskaffelse av hjemlandspass, spesielt nigerianske pass.
- Arbeidstillatelser, skattekort og bankkonto

■ **Spesielle utfordringer knyttet til retur og reintegrering**

- Rutiner ved retur av mindreårige, herunder vurderingen av barnets beste og forebygging av re-traffikering i hjemlandet.
- Dublin-returer; informasjon til ofre, rutiner for mottakelse og oppfølging i Dublin-landet, og tilbakemelding til norske myndigheter.

■ **Forskning og/eller bedre kartlegging – utvalgte områder**

- Utnyttelse til kriminalitet, spesielt enslige mindreårige som antas utnyttet til narkotika- og vinningskriminalitet.
- Omfanget av menneskehandel, spesielt innen ”tiggermiljøene”.
- Gutter/menn utnyttet i prostitusjon og andre seksuelle formål.
- Medfølgende barn.
- Hvorfor takker så mange nei til bistand og beskyttelse?
- Hva har skjedd med de ofre som har returnert til sine hjemland?
- Hvordan har det gått med de ofre som har fått opphold i Norge?

■ **Bedre system for innhenting og sammenstilling av informasjon på menneskehandelsfeltet**

- Behov for et enhetlig system for identifisering, rapportering og registrering av ofre som ikke er i strid med bestemmelsene om taushetsplikt, personvern og dataregistrering.

⁶ Personer som innvilges refleksjonsperiode omtales ofte som reflektanter.

2.2 Oppfølging av GRETA's anbefalinger til Norge

Norske myndigheter ratifiserte Europarådets konvensjon 3. mai 2005 om tiltak mot menneskehandel (heretter kalt Europarådskonvensjonen) i 2008. Europarådet har et overvåkningsorgan, GRETA, som 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".

Våren 2012 ble Norge inspisert av GRETA, og evalueringsrapporten ble lagt frem i mai 2013⁷. Som et ledd i evalueringsprosessen arrangerte Europarådet et seminar i Norge i juni 2014. Formålet var å redegjøre for evalueringsrapporten, og diskutere hovedfunnene og Norges videre innsats i arbeidet.

GRETA's evalueringsrapport er viktig for norske myndigheters videre innsats mot menneskehandel. Norske myndigheter skal i 2015 rapportere på hva de har gjort for å følge opp GRETA's anbefalinger, samt svare på nye spørsmål fra GRETA. Norge vil i 2016 få et nytt besøk av en delegasjon fra GRETA. Videre skal regjeringen innen utløpet av 2015 utvikle en ny handlingsplan mot menneskehandel og man må kunne anta at GRETA's anbefalinger vil danne grunnlag for mye av den nye handlingsplanens innhold. Mange av GRETA's anbefalinger er sammenfallende med de utfordringene KOM og våre samarbeidspartnere mener er mest aktuelle og presserende per i dag:

Prevention (forebygging)

Når det gjelder forebygging anbefaler GRETA Norge å:

- Vurdere tiltak for å informere og øke bevisstheten hos innbyggerne om fenomenet menneskehandel og tiltak for redusere etterspørselen etter varer og

tjenester utført av mulige ofre. GRETA foreslår at Norge kan vurdere å kriminalisere bruken av tjenester utført av personer som utnyttes i tvangsarbeid.

- Vurdere tiltak ved grensepassering/grensekontroll både for å avdekke mulig menneskehandel og for å redusere illegal migrasjon.
- Vurdere tiltak ved visumsøknader til Norge for å informere søkerne om risikoen for å bli utnyttet i menneskehandel og for å forebygge at de blir utnyttet etter ankomst.

Protection and promotion of the victims rights (bistand og beskyttelse til ofre)

Norge oppfordres sterkt av GRETA 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)⁸.

Innfor et slikt formalisert system bør det ifølge GRETA sikres at:

- Alle ofre, uavhengig av kjønn, alder og utnyttelsesform, får samme tilgang til informasjon om blant annet refleksjonsordningen⁹, bo- og hjelpetiltak.
- Alle som kan komme i kontakt med mulige ofre og alle førstelinjetjenestene må få god opplæring og klare rutiner for hvordan sakene skal håndteres.
- Det må utvikles verktøy for identifisering, veiledning og bistand, herunder operasjonelle indikatorlister for ulike utnyttelsesformer og grupper.

⁷ 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

⁸ For mer informasjon om NRM se blant annet: <http://www.osce.org/odihr/13967?download=true>
<http://www.osce.org/odihr/36611?download=true>

⁹ Refleksjonsperioden er en begrenset oppholdstillatelse i seks måneder etter utlendingsforskriftens § 8-3 første ledd.

- Kriteriene og indikatorene som benyttes av ulike aktører må harmoniseres.
- Fokus på utnyttelse av mindreårige, både når det gjelder identifisering, oppfølging og ved eventuell retur.
- Ofre for menneskehandel bør sikres erstatning.

Prosecution (staffefølgning av menneskehandlerne)

Når det gjelder straffefølgningen av menneskehandlere påpeker GRETA at Norge bør sikre:

- Kontinuerlig opplæring av politi- og påtalemyndighet, samt dommere.
- Mer fokus og diskusjon rundt prinsippet om non-punishment i etterforskningen av saker og i retts sakene.

Partnership (tverretatlig/tverrfaglig samarbeid og koordinering)

Innenfor dette hovedområdet trekker GRETA frem at

Norge bør:

Sikre samarbeid mellom ulike nivåer og sektorer i hele prosessen.

- Eventuelt vurdere å utarbeide såkalte MoU'er. MoU står for Memorandum of Understanding og er en form for samarbeidsavtale mellom to eller flere parter.
- Videreutvikle datainnsamlingene og utarbeide et pålitelig statistisk system for innhenting og sammenstilling av data.

KOM

Når det gjelder KOM ber GRETA norske myndigheter å vurdere om KOM bør gis et bedre mandat og en mer formell myndighet. GRETA stiller også spørsmålsteget ved om KOM har tilstrekkelig mandat og ressurser til å utføre de oppgaver som KOM er pålagt og til å nå det overordnede mål¹⁰.

2.3 KOMs samarbeidspartnere – hovedutfordringer og tiltak

KOM har for 2014-rapporteringen valgt å videreføre anmodningen til samarbeidspartnerne om å velge ut og beskrive to arbeidsoppgaver som er mest utfordrende for instansen, og hva som er gjort eller må gjøres for å bøte på utfordringene. I lys av disse har KOM også bedt om en redegjørelse for de to viktigste opplæringstiltakene, relevant intern rutine/regelutvikling, informasjonstiltak/kampanjer eller andre aktuelle forhold man ønsker å belyse. Redegjørelsene er tenkt å danne grunnlaget for KOMs prioriteringer i det videre arbeidet.

Barne-, ungdom- og familiedirektoratet (Bufdir)

Bufdir har fremhevet følgende hovedutfordringer i arbeidet med å bistå ofre:

- Ulik forståelse av fenomenet menneskehandel kan gjøre at barn som har krav på beskyttelse fra barnevernet ikke får det. Samhandlingen mellom de ulike sektorene er utfordrende, og ofte på grunn av ulike frister, ulik forståelse av menneskehandel som problem, samt ulike lov- og regelverk. I kommunal barneverntjeneste er det i tillegg ulik kunnskap om menneskehandel som fenomen, i tillegg til usikkerhet med hensyn til hvor man skal henvende seg med spørsmål i menneskehandelsaker.

For å bøte på disse utfordringene har Bufdir:

- Informasjon på eget område på nettsiden

www.bufetat.no/menneskehandel og gjennomført en konferanse for 200 deltagere i november 2014 om antatt mindreårige ofre for menneskehandel, hvor politi, barneverntjenesten og påtalemyndigheten holdt foredrag.

- Nedsatt en arbeidsgruppe, sammen med Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet, som skal utarbeide en rutine for samarbeid når antatt mindreårig ofre plasseres i et barnevernstiltak. Rutinen skal ferdigstilles høsten 2015, og formidles til kommunale barnevernstjenester, Bufetat¹¹, politiet, utlendingsforvaltningen og forbyggende enheter i kommunene.

Andre tiltak som må til for å bøte på utfordringene fremhevet av Bufdir:

- Bedre koordinert informasjon ut til alle sektorer som berøres når antatt mindreårige ofre trenger beskyttelse og/eller tiltak i barnevernet.
- Mer bruk av tverroperative team (TOT) i kommunene

Utlendingsdirektoratet (UDI)

UDI har for 2014 rapporteringen valgt å peke på områder de mener er nødvendig for å styrke innsatsen mot menneskehandel, fremfor å beskrive konkrete arbeidsoppgaver som er særlig utfordrende kun for UDI. Innspillene er samlet i tre hovedpunkter:

- *Samordnede forebyggings- og hjelpetiltak:* UDI mener en mer robust og enhetlig struktur på tiltak mot menneskehandel er nødvendig. Det er særlig behov for tydeligere plassering av ansvar for å koordinere tiltak på feltet, både når det gjelder utnytting av voksne og mindreårige ofre. Det bør etableres permanente og samordnede kompetansehevings tiltak, tverretatlige samarbeidsrutiner og permanente samarbeidsfora

for å sikre at utsatte blir tilbudt nødvendig hjelp i det ordinære hjelpeapparatet samt utvikles effektive og samordnede informasjonstiltak om rettigheter og hjelpetilbud.

- *Tydeliggjøring av innholdet av refleksjonsperioden:* Innholdet i refleksjonsperioden bør konkretiseres, både for at mulige ofre skal få nødvendig bistand og for å forhindre mulig misbruk av tillatelsen. Det bør etableres et forutsigbart og helhetlig hjelpetilbud, der antatte ofre mottar informasjon om rettigheter og plikter, får tilbud om trygg bolig, helsehjelp, samtale med advokat og eventuelt politi, og sosialfaglige hjelpetiltak. Tilbudet bør koordineres og sikres av en formelt ansvarlig funksjon. UDI mener det også bør konkretiseres hva som er søkerens forpliktelser i refleksjonsperioden. Det bør utredes å strukturere refleksjonsperioden annerledes, ved trinnvis å øke kravene for å få begrenset oppholdstillatelse, der en første lavterskeltillatelse gis for en kortere periode, og at tillatelsen kan fornyes etter konkrete vilkår.
- *Tiltak for å sikre kontinuitet i arbeidet med å bistå ofre for menneskehandel:* Mange antatte ofre for menneskehandel veksler mellom asylsporet og refleksjonssporet, med uheldige konsekvenser. Utlendingen har ikke samme sett med rettigheter som asylsøker og reflektant, og personen må forholde seg til ulike instanser som har ansvar for å yte bistand. En modell for refleksjonsperiode bør vektlegge forutsigbarhet, kontinuitet i tiltak og likebehandling av mulige ofre for menneskehandel med hensyn til juridisk bistand, informasjonstiltak (også om retur), bolig og sosiale tiltak, også når de skifter spor og søker asyl.

Tiltak som UDI har gjennomført for å bøte på utfordringene:

¹¹ Bufetat står for Barne-, ungdoms-, og familieetaten. Bufetat er organisert i et direktorat, Bufdir, og fem underliggende regioner.

- UDI fremhever at det er en kontinuerlig utfordring å legge til rette for identifisering og oppfølging av mulige ofre for menneskehandel. Utfordringen gjelder særlig i oppholdssaker (sesongarbeid, au pair mv.), men også overfor asylsøkere i asylintervju og beboere i mottak. I tråd med NTNU Samfunnsforskningens anbefalinger i studien som ble gitt på oppdrag fra UDI i 2013¹², har UDI i 2014 arbeidet med å forbedre sine prosedyrer for identifisering på asylfeltet. De har i et internt prosjekt om å etablere et hurtigspor for bestemte grupper enslige mindreårige asylsøkere (RS 2014-022), gjennomgått indikatorlister og intervju-/kartleggingsverktøy for å identifisere mulige mindreårige ofre.
- Etter å ha reviderte retningslinjene for asyl- og oppholdssaker fra antatte ofre for menneskehandel i 2013, har Region- og mottaksavdelingen i 2014 revidert retningslinjer for mottaksansatte og regionkontorene for identifisering og oppfølging av beboere i mottak som kan være utsatt for menneskehandel eller vold i nære relasjoner, se RS 2015-007. I vedlegg til rundskrivet er tiltakskort som gir praktisk veiledning for identifisering, oppfølging og utlevering av opplysninger.

Når det gjelder den såkalte sporskifteproblematikken, må UDI finne ad hoc løsninger fra sak til sak. UDI har løpende dialog med ROSA vedrørende plassering av søkere i henholdsvis mottak eller krisesenter, etter at refleksjonssak er avsluttet og asylsporet starter. UDI har også dialog med hjelpetiltak og aktuelle instanser om tilrettelegging av asylprosedyren for tidligere reflektanter og muligheten for et tilrettelagt botilbud i mottakssystemet eller alternativ mottaksplassering.

Ellers påpeker UDI at det er et stadig behov for kompetanseheving. Internt gir UDIs menneskehandelgruppe ved behov løpende opplæring av saksbehandlere i vedtaksenheter og på regionkontorene i deres arbeid med å håndtere saker og generelle problemstillinger. Regionkontorene har ved behov gitt veiledning til mottaksansatte, krisesentre og andre som tar kontakt ved spørsmål eller mistanke om menneskehandel.

Uteseksjonen i Oslo

Uteseksjonen i Oslo driver oppsøkende sosialt arbeid blant barn, unge og voksne i Oslo sentrum med et rus- og kriminalitetsforebyggende perspektiv. Tjenesten har i arbeidet mot menneskehandelen innrapportert følgende to hovedutfordringer:

- Utfordringer knyttet til det tverretatlige samarbeid i praksis; manglende eller utilstrekkelig informasjonsutveksling og samarbeid mellom ulike involverte instanser. Ulik praksis når det gjelder personer som selv oppgir å være mindreårige, men som av ulike instanser vurderes til å være over 18 år. Rutinene knyttet til varsling når enslige mindreårige asylsøkere forsvinner/forlater mottak blir i noen saker ikke fulgt opp i tilstrekkelig grad. Dette dreier seg først og fremst om at det går for lang tid før aktuelle instanser som Barnevernsvakt eller Uteseksjon blir varslet.
- Uenigheter med lokal barnevernstjeneste både når det gjelder barnevernstjenestens ansvar for å undersøke og følge opp saker vedrørende enslige mindreårige asylsøkere generelt, og saker der det er bekymring for menneskehandel.

For å imøtekomme utfordringene:

- Deltar Uteseksjonen i Oslo kommunes interne

tverrfaglige samarbeidsfora vedrørende utenlandske barn, og i utekontaktens storbynettverk. Dette nettverket består av utekontaktene, -seksjonene eller -teamene i de største byene; Oslo, Bergen, Drammen, Stavanger, Trondheim og Tromsø. Uteseksjonen i Oslo har etterlyst et mer systematisk samarbeid og mer erfaringsutveksling både nasjonalt og internasjonalt.

- Uteseksjonen hadde i en periode i 2014 en rumensk medarbeider. Dette lettet kommunikasjonen med personer som snakker rumensk og som var i en situasjon der de var sårbare for utnyttelse. Språk- og flerkulturell kompetanse vektlegges i ansettelsesprosesser og vil også bli det fremover.

Utekontakten i Bergen

Utekontakten arbeider for å forebygge problemutvikling og medvirke til bedring av livssituasjonen til ungdom og unge voksne i risikoutsatte miljøer i Bergen, herunder mulige ofre for menneskehandel. Tverretattlig operativt team i Bergen (TOT) ledes av enhetsleder ved Utekontakten, og TOT er ansvarlig for å koordinere Bergen kommunes innsats mot menneskehandel.

I 2014 hadde TOT Bergen en markant økning i antall saker, med personer både under og over 18 år mistenkt utnyttet i ulike utnyttelsesformer. Utekontakten har i sin rapport til KOM pekt på en rekke utfordringer og behov knyttet til identifisering og oppfølging av ofre for alle former for menneskehandel, hvorav to hovedutfordringer:

- Krisesentrene skal kunne ivareta også menn utnyttet i andre utnyttelsesformer enn prostitusjon, men praksis til sentrene er ofte slik at de avgrenser mot andre former for utnyttelser. Dette er ikke i tråd med det ansvaret de er tillagt

jf. forarbeidene til Krisesenterloven, Ot.prp. nr. 96 (2008–2009), der det bla. fremgår at *”krisesentertilbudet skal inkludere kvinner, menn og barn som er utsette for menneskehandel, også utanfor nære relasjonar”*. Med dagens organisering av hjelpetilbudet er man avhengig av krisesentrenes kompetanse og av at de ikke ekskluderer enkelte grupper fra sitt tilbud.

- Unge nordafrikanske menn i de åpne rusmiljøene: Flere påberoper seg å være under 18 år og viser til asylkortet utstedt av UDI¹³. Mye tyder på at mange bevisst oppgir feil alder, og alderstesting har ved flere tilfeller bekreftet at disse personene er langt eldre enn det de har oppgitt. Dette er problematisk fordi barnevernsloven og internasjonale konvensjoner skal sikre barn rettigheter og tjenester/hjelp som er tilpasset for barn. For det andre skaper det store utfordringer i bo- og omsorgssituasjonen for de som faktisk er mindreårige, når de plasseres sammen med voksne menn.

Tiltak og behov for å imøtekomme utfordringene:

- Bergen kommune har vedtatt egen handlingsplan mot åpne russcener. Dette innebærer mellom annet at øvre del av Nygårdsparken i Bergen, et av de tidligere etablerte markedene for illegalt salg av rusmidler i Bergen, ble stengt for opprusting og rehabilitering fra 25. august 2014. Etter stengingen av Nygårdsparken påtreffes langt færre unge nord-afrikanske menn generelt, dette gjelder også de som påberoper seg å være mindreårige. UDI sitt prosjekt «EMA forsvinning og Sårbarhet», der et hurtigspor skal sikre raskere innhenting av informasjon (herunder medisinsk aldersundersøkelse), kan også ha medvirket til at

¹³ Det er alderen som oppgis ved asylregistreringen som fremkommer i asylkortet.

antallet EMA som oppsøkte risikoarenaer i Bergen var merkbart lavere i andre halvdel av 2014.

- Det bes om at det klargjøres overfor kritesentrene fra sentralt hold at utnyttelsesform varierer hvor det presiseres at mange av de mulige ofrene for menneskehandel, uavhengig av utnyttelsesform, har vært utsatt for vold og trusler om vold fra det som anses som nære relasjoner både før og etter at de kom i en menneskehandelssituasjon. Kommunene skal ikke ha mulighet til å gjøre noen avgrensinger på utnyttelsesform.
- Utekontakten fremhever et behov for en nasjonal operativ enhet med ansvar for å identifisere, og følge opp, herunder sikre bistand og beskyttelse, til mulige offer for menneskehandel. Dette ville blant annet bidra til økt rettssikkerhet, likere praksis, bedre prioritering av innsatsområder, bedre sikkerhetsvurderinger, tryggere plasseringer som gir bedre beskyttelse, og bedre oppfølging av den enkelte.

TOT Bergen anbefaler at det settes ned en arbeidsgruppe som ser nærmere på muligheten til å opprette en sentral operativ enhet jf. det nasjonale kompetanseteamet mot tvangsekteskap, med tilhørende bo- og støttetilbud som kan ivareta bistand og beskyttelse til identifiserte mulige offer.

Ellers påpeker Utekontakten at det særlig i saker med mindreårige mulige ofre for menneskehandel, der mange instanser er involvert, fremstår hensiktsmessig å utarbeide en felles kommunikasjonsplan. Slik kan det bedre sikres at nødvendig informasjon blir presentert på en koordinert og forståelig måte til riktig tid. Det er videre viktig å sikre at politiet har ressurser nok til å etterforske saker med mulige offer for menneskehandel innen rimelig tid og dette er særlig viktig i saker etter barnevernslovens § 4-29, der

plasseringstiden er begrenset til 6 mnd. Videre synliggjør erfaring fra § 4-29 saker fra Bergen at det er svært viktig at representanter oppnevnt av Fylkesmannen har god kompetanse på menneskehandel.

International Organization for Migration (IOM)

Ofre for menneskehandel som returnerer frivillig med IOM blir assistert gjennom Sårbare Grupper Prosjektet. IOMs rolle er å informere om assistert retur, assistere i returprosessen og i perioden etter retur. Følgende to hovedutfordringer har IOM rapportert til KOM for 2014:

- IOM erfarer at det kan være utfordrende å nå ut med informasjon om returprogrammet til mulige ofre for menneskehandel. Retur er et vanskelig tema for mange i målgruppen. Mange er motvillige til å motta informasjon og mangler tillit til returprogrammets innhold. For enkelte nasjonaliteter er den manglende tilliten sterk knyttet opp til mistillit til offentlige institusjoner og organisasjoner i hjemlandet.
- Hoveddelen av reintegreringsstøtten til ofre for menneskehandel administreres av det lokale IOM-kontor i hjemland. Det utbetales noe støtte for 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 kontant summer, samt det tilrettelegger for mer langsiktig planlegging av reintegreringsstøtten. Samtidig kreves det mer dokumentasjon og administrativt arbeid for å få utbetalt "ikke kontant" reintegreringsstøtte. IOM's erfaring er at mange ønsker denne støtteformen, men samtidig kan det noen ganger være utfordrende og tidkrevende å få utbetalt støtten.

For å møte disse utfordringene tilrettelegger Sårbare

Grupper Prosjektet for:

- Mer omfattende veiledning med søkere i forkant av retur, hvor det blant annet legges mer vekt på hvordan den enkelte ønsker å bruke reintegreringsstøtten gitt individuelle evner og muligheter, samt praktisk informasjon om hvordan reintegreringsstøtten administreres av det lokale IOM-kontoret. Videre tilrettelegges det for mer involvering fra IOM Oslo under selve reintegreringsprosessen for å lette på det til tider tidkrevende administrative arbeidet rundt utbetaling av reintegreringsstøtten. IOM Oslo tilrettelegger også for Skype-samtaler mellom søker og det lokale IOM-kontoret i forkant av retur for at personen skal ha tilgang på oppdatert informasjon, samt å sørge for at det er etablert kontakt mellom søker og ansvarlig kontaktperson ved det lokale IOM-kontor.
- Samarbeid og informasjonsdeling med andre hjelpetiltak for å øke kunnskapen om hva IOMs returprogram innebærer og utarbeidelse av nytt informasjonsmaterieell om Sårbare Grupper Prosjektet, visittkort og en rapport om retur erfaringene til migranter som tidligere har returnert. I tillegg har IOM utarbeidet et samtykkeskjema for informasjonsdeling med KOM.

Av kompetansehevingstiltak har IOM i tillegg til internopplæring, organisert et seminar om retur og reintegrering for sårbare migranter i desember 2014.

Kirkens Bymisjon – Prosjekt FRI

Prosjekt FRI ble etablert i august 2010 i regi av Kirkens Bymisjon Bergen, og finansieres av Justisdepartementet. Prosjekt FRI gir kvinner som er eller har vært offer for

menneskehandel og utnyttet i prostitusjon, individuell oppfølging. I 2014 har FRI også for første gang fulgt opp menn og personer utnyttet til andre formål en prostitusjon. I arbeidet med å bistå ofre fremhever FRI disse to utfordringene:

- Det er manglende differensierte aktivitetstilbud til ofre for menneskehandel og det er særlig behov for arbeidsrettede tiltak med tanke på å styrke den enkelte uavhengig av eventuell straffesaksgang. Når personer ikke kan eller ønsker å nyttiggjøre seg av muligheten for norskundervisning, er det utfordrende å finne andre adekvate tilbud.

FRI mener det burde være en bedre koordinert overgang fra refleksjonssporet til asylsporet og at det burde være et tilbud om fri rettshjelp i den sårbare overgangen fra menneskehandelssporet til asylsporetfasen, når rettighetene som offer for menneskehandel faller bort. På tross av at saker blir henlagt av politiet så er det ofte andre aktører som anerkjenner at vedkommende er utsatt for menneskehandel. FRI fremhever at rettigheter som mulig offer for menneskehandel ikke burde være så tett knyttet opp til strafferettssporet som det er i dag.

For å bøte på utfordringene fremhever FRI disse tiltakene:

- Tilby tettere individuell oppfølging ved at tiltaket har knyttet til seg frivillige personer som kan gå inn i en en-til-en kobling med mål om sosialt samvær og aktivitet på ettermiddag/helg. FRI har også i noen tilfeller kunnet gi oppdrag som frivillig i organisasjonen til noen av de personene som er tilknyttet tiltaket.
- Stadig å jobbe sammen i tiltakskjeden for et godt koordinert arbeid på feltet, og gi oppholdstillatelsen mer innhold enn i dag for de som er mulige ofre.

Videre melde problemstillinger videre til KOM og det lokale TOT-nettverket. Jobbe langsiktig med den enkelte der vi forsøker å styrke mulighetene og planlegge for en mulig henleggelse av straffesak og hvordan organisere livet innenfor de mulighetene en da har.

Opplæringstiltak i 2014 har omfattet ekstern veiledning av tiltaksleder og deltakelse på ulike seminar. Videre har FRI laget nytt informasjonsmateriell som deles ut av bymisjonens oppsøkende virksomhet samt av andre aktuelle tiltak i andre storbyer i Norge.

Oslo Røde Kors: Rett til å bli sett

”Rett til å bli sett” består av tre tiltak for personer utsatt for menneskehandel. Dette er; leksehjelp, nettverk gjennom en-til-en kontakt samt fellesaktiviteter og et drop-in samtaletilbud der frivillige tilbyr veiledning og informasjon om rettigheter, samt mulighet for bistand og beskyttelse, til mulige ofre for menneskehandel.

”Rett til å bli sett” har fremhevet følgende to utfordringer i arbeidet med å bistå ofrene:

- Mangel på et likeverdig tilbud for alle personer utsatt for menneskehandel påpeker Oslo Røde Kors som bekymringsverdig. I lang tid har fokus og hjelpetiltak vært rettet mot menneskehandel til prostitusjon, noe som har medført at personer utsatt for andre utnyttelsesformer i praksis ikke har tilgang til den bistanden de har krav på. Det eksisterer per i dag ingen strategier eller tiltak for identifisering og kartlegging av personer utsatt for andre utnyttelsesformer enn prostitusjon. Det fører til at det i stor grad er opp til tilfeldighetene eller ofrene selv om man klarer å identifisere menneskehandel. Mangel på tilgang på akuttbolig og koordinerende oppfølging for denne målgruppa gir ad hoc-pregede løsninger, og fører ofte til at ofre

ikke får den informasjonen og oppfølgingen de har krav på, og behov for.

- Oslo Røde Kors etterlyser et bredere og mer forutsigbart tilbud om innhold og aktivisering i refleksjonsperioden. Det å ha noe å fylle dagene med, og et nettverk, er svært viktig for den enkeltes fysiske og psykiske helse. Flere aktører bidrar på dette området, men det er et stort behov for et bredere tilbud med tanke på arbeidstrening og/eller utdanning spesielt, og aktiviteter generelt.

For å bøte på utfordringene har ”Rett til å bli sett”:

- Drevet et drop-in samtaletilbud rettet spesielt, men ikke eksklusivt, mot personer utsatt for tvangsarbeid og andre utnyttelsesformer. Dette er et lavterskeltilbud med fokus på å gi informasjon om hvilke rettigheter mulige ofre for menneskehandel har, samt kartlegging av målgruppa. I 2014 ble brosjyren oversatt til totalt 22 språk samt at Oslo Røde Kors inngikk en avtale med Arbeidstilsynet som skal dele den ut på tilsyn i Oslo og Akershus.
- Oslo Røde Kors har i 2014 initiert og utviklet samarbeid med næringslivet om relevant og lavterskel arbeidstrening for deltakere i prosjektet og har per juli 2015, 5 deltakere i arbeidspraksis/ utdanning i Nordic Choice Hotels. Kandidatene er av begge kjønn og er identifiserte som mulige ofre for menneskehandel til ulike utnyttelsesformer. De er i ulik og tilpasset praksis med varierende arbeidsoppgaver som renhold, restaurantdrift og vedlikehold. Praksisen går over 3 måneder og har som målsetning å muliggjøre ordinært arbeid etter endt periode, med erfaring fra og kjennskap til hoteldrift, samt å gi refleksjonene ett meningsfullt innhold i refleksjonsperioden. NAV Grünerløkka er også med i dette samarbeidet.

Ellers fremhever Oslo Røde Kors at det er et stort behov for større kunnskap i samfunnet om tvangsarbeid. Mangel på kunnskap sammen med utfordringen med å definere hva som er tvangsarbeid og hva er sosial dumping skaper vanskeligheter med å nå de som er utsatt for denne utnyttelsen og kan ha krav på rettigheter som mulige ofre for menneskehandel. Det er et umiddelbart behov for akuttboliger for ofre for menneskehandel, spesielt når det kommer til menn. Det er også behov for en helhetlig og koordinerende oppfølging til personer utsatt for andre utnyttelsesformer enn prostitusjon. Oslo Røde Kors etterlyser en helhetlig innsats som ikke skiller på utnyttelsesform, og som sikrer at alle ofre for menneskehandel får et likeverdig tilbud.

Frelsesarmeen

Frelsesarmeen opprettet i 2009 prosjektet «Trafficking fengsel» som i dag er et fast tiltak i deres fengselsarbeid. Dette arbeidet retter seg mot kvinner som sitter i fengsel og som man mistenker kan ha vært utsatt for menneskehandel.

Følgende utfordring er rapportert til KOM:

- Frelsesarmeen erfarer at det er utfordrende å arbeide med mennesker som er involvert i menneskehandel. Det tar ofte lang tid å bli kjent med og opparbeide tillit hos de aktuelle kvinnene.

For å bøte på utfordringen har Frelsesarmeen:

- For å opparbeide tillit så fremhever Frelsesarmeen at det viktig å være der og ta den tiden kvinnene trenger. Ofte er det de små ting som skal til for at den enkelte skal få en bedre hverdag. Gjennom prosjektet "trafficking fengsel" har Frelsesarmeens arbeid også omfattet kompetansehevende tiltak for Frelsesarmeens ansatte, et styrket internasjonalt nettverk i Frelsesarmeen i Europa for å motvirke

menneskehandel og arbeid med å sette fokus på tema i media.

- I 2014 bestemte Frelsesarmeen seg for at de skulle jobbe tettere mot menn utsatt for tvangsarbeid. De gjennomførte kartlegging om hvilke behov og hvilket arbeid som må gjøres for menn.

Krisesenteret Stavanger

Krisesenteret i Stavanger er et lavterskel akutttilbud til mennesker som er utsatt for vold i nære relasjoner. Herunder defineres også ofre for menneskehandel, grunnet det tette avhengighetsforholdet til bakmenn. Krisesenteret i Stavanger har rapportert følgende hovedutfordringer til KOM:

- Krisesenteret har i utgangspunktet 6 ukers botid og til tider stor pågang. Situasjonen rundt et mulig offer for menneskehandel er såpass uoversiktlig at disse blir værende langt utover botid. Krisesenteret opplever at UDIs lange saksbehandlingstid ofte gjør at personene ikke kommer seg videre idet oppholdsstatus er uavklart.
- Lang ventetid fører med seg en utfordring for Krisesenteret når det gjelder aktivisering av ofre for menneskehandel. Dette er en særlig utfordring når det kommer til mannlige ofre, som etter krisesenterloven må være i bygg adskilt fra kvinnene. Krisesenteret har begrensede bemanningsressurser som fører til at ofrene i flere tilfeller må være mye for seg selv.

For å bøte på utfordringene i arbeidet med å bistå ofre har Krisesenteret:

- Tett samarbeid med advokat og egne kontaktpersoner i politiet, og andre medlemmer i kommunens ressursgruppe mot menneskehandel.

Gjennom nært samarbeid med politiet søker kritesenteransatte å ha forståelse for, og å kjenne omfanget av, kriminalitetsbildet.

- Det er sikret fokus på fagområdet og utfordringene ved mistanke om menneskehandel, gjennom å ha faste primærkontakter med fagansvar på menneskehandel. Ellers holdes de ansatte oppdatert på menneskehandelsfeltet gjennom interne

møter og interne kanaler som internavis/-epost. Informasjon om menneskehandel og hjelperens/kritesenteransattes rolle er tilgjengelig i IK-systemet på Kritesenteret.

Ellers påpeker Kritesenteret at de setter inn ekstra bemanning ved behov, men har ikke ressurser til å ha permanent bemanning til oppfølging av ofre der den/de oppholder seg i annet bygg.

3. KOMs aktiviteter 2014

I dette kapitlet har vi valgt å redegjøre nærmere for noen av KOMs aktiviteter i 2014. Det vil bli for omfattende å gjennomgå samtlige. Vi redegjør derfor for de aktivitetene vi anser som de vesentligste.

3.1 Møter i regi av KOM

Fellesmøter

KOM arrangerte ett fellesmøte for samarbeidsgruppene i 2014. Vista Analyse har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet evaluert forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester. Rapporten var tema for møtet og ble presentert av leder Ingeborg Rasmussen. Evalueringen konkluderer med at forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester demper etterspørselen og bidrar dermed til å redusere omfanget av prostitusjon i Norge.

Videre på fellesmøtet så redegjorde Røde Kors Danmark for sine erfaringer knyttet til et eget asylmottak for enslige mindreårige asylsøkere fra Nord Afrika.

KOM Stormøte

Stormøtet er et to dagers samarbeidsmøte for representantene i samarbeidsgruppene, med mulighet for å invitere med kollegaer. Stormøtene har både en faglig og en sosial dimensjon. En viktig målsetning er at representantene fra de ulike instansene skal bli bedre kjent med hverandre, og instansenes ansvars- og arbeidsoppgaver. Stormøtene gir også anledning til å gå i dybden på tema eller komplekse problemstillinger. Innledere og temaer på KOMs Stormøte i november 2014 var:

- Tidligere politiprest og forfatter Erik Jørgen Stabrun, som presenterte boken "Bud Bærer" samt fokuserte på "den vanskelige samtalen".

- Seniorrådgiver/klinisk spesialist i psykiatrisk og sykepleie Marianne Larsen ved Statens Barnehus som presenterte erfaringer de har gjort seg i samtaler med barn.
- Røde kors – Rett til å bli sett. Informasjon om et lavterskel og frivillig styrt samtaletilbud om rettigheter og muligheter for bistand spesielt rettet mot mulige ofre for menneskehandel.
- Psykolog Judith Van Der Weele redegjorde for

alliansebygging i et kulturperspektiv, hvor bla gode grep i kommunikasjon ble presentert.

I tillegg til å drifte KOMs samarbeidsgrupper, er KOM fast representant i politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel. Denne driftes av Politidirektoratet og i 2014 ble det avholdt et todagers seminar for kompetansegruppa.

3.2 Politiets konferanse om menneskehandel

I 2014 ble KOMs nasjonale seminar om menneskehandel ikke avholdt på grunn av bemanningssituasjonen. I stedet ga KOM bistand til POD for å arrangere og gjennomføre politiets nasjonale konferanse som ble avholdt oktober 2014 i Stavanger.

Viktige målsetninger for seminaret var å gjøre politiet bedre i stand til å avdekke saker, identifisere mulige ofre, og sørge for at menneskehandlere straffefølges.

Det var i overkant av 150 deltakere på konferansen, fordelt på 19 forskjellige politidistrikt og 3 særorgan som var representert. KOM startet med en presentasjon om menneskehandel i Norge. Andre bidragsytere var Rogaland politidistrikt som orienterte om opplæringsmodulen

OP 224 Sør/Vest. Kripas informerte om sitt nasjonale ansvar og rolle opp mot menneskehandelssaker samt redegjorde for samarbeid med eksterne aktører innenfor arbeidsmarkeds kriminalitet. Choice Hotels informerte om hvilke tiltak de har gjennomført for å forebygge og forhindre menneskehandel og Politiskolen orienterte om sin forstudie om menneskehandel og utnyttelse til tvangsarbeid.

Seminarets andre dag ble startet av Universitetet i Oslo, Økonomisk institutt som redegjorde for sin forskning om prostitusjon, menneskehandel, lovgivning og holdninger. Seminaret ble avsluttet med en gjennomgang av en straffesak hvor fokuset var på samarbeid mellom Politi, Kripas, Nav og Skatt Øst.

3.3 Deltakelse i andre møter, seminarer og kurs

I tillegg til møter og seminarer i regi av KOM, deltar KOM i en rekke eksterne møter, seminarer, kurs med mer. I løpet av 2014 var KOM til stede på nærmere 30 møter og konferanser. 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. Møtet fokuserte på utfordringer knyttet til barn utnyttet i menneskehandel, og hvordan man best kan samarbeide i Norden med erfaringsoverføringer.

- Tverretattlig møte hos Bufdir hvor samarbeidsrutiner for mindreårige ofre ble gjennomgått mellom Politi, Barnevern og UDI.
- Rosa-prosjektets todagers seminar for ansatte som følger opp mulige ofre i krisesentrene.
- To Politirådskonferanser hvor KOM holdt en presentasjon om menneskehandelssituasjonen i Norge.
- Møte hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus med gjennomgang av retningslinjer og opplæringspakke

for representanter

- Nasjonalt seminar arrangert av Bufdir hvor KOM holdt en presentasjon om menneskehandelssituasjonen i Norge.
- Interpol konferanse hvor eksperter fra hele verden redegjorde for sine tiltak mot menneskehandel, samt fokus på utfordringer med mulig menneskehandel til sjøs.
- Møte hos den Filippinske ambassaden med fokus på identifisering av Au-pairer som mulige ofre for menneskehandel
- Presentasjon for Hamar statlige mottak hvor KOM redegjorde for menneskehandelssituasjonen i Norge i samarbeid med UDI og Politidirektoratet.

3.4 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 å 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 forespørsler om å holde foredrag om arbeidet mot menneskehandel i Norge. I 2014 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, og utenlandske delegasjoner.

I 2014 utarbeidet KOM, i samarbeid med UD, UDI og IOM, en brosjyre til private tjenere av diplomater som får oppholdstillatelse i Norge. Brosjyren inneholder informasjon om hva som er menneskehandel, indikatorer for menneskehandel, kort om rettighetene til ofre for menneskehandel og hvem man skal kontakte i Norge for å få bistand.

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

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

2014 stod media for nærmere 20 henvendelser til KOM. Flere av henvendelsene resulterte i artikler for å belyse

ulike sider av fenomenet menneskehandel og bistanden og beskyttelsen til ofrene.

3.5 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 henvise 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 2014 hatt stor pågang av henvendelser. I 2014 var tendensen mye den samme som tidligere år med ca. 450 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 direktorater 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 i løpet av året. Disse ønsker å utveksle kunnskap og erfaringer, samt å få bidrag til internasjonale rapporteringer på feltet, herunder ulike statistikker.

3.6 Rutiner og regelutvikling

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.

Som nevnt innledningsvis har ikke KOM 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. På grunn av ressursituasjonen i KOM ble det ikke avholdt noen fokusmøter i 2014, men følgende problemstillinger ble satt fokus på i en rekke møtepunkt

og gjennom dialog med relevante parter og instanser:

Skattedirektoratet utstedte rundskriv nr 4, 2013 vedrørende *Schengen-standardisert oppholdskort som legitimasjonsdokument ved tildeling av fødselsnummer og D-nummer* som fastslår at personer som har fått innvilget oppholdstillatelse på grunnlag av menneskehandel, også kan legitimere seg med Schengen-standardisert oppholdskort. Utfordringen knyttet til å få tildelt fødselsnummer til blant annet potensielle ofre for menneskehandel som igjen gjør det mulig for personen å bostedsregistrere seg og få tilgang til fastlege har langt på vei løst seg.

Derimot dukket det opp en annen problemstilling i

etterkant av dette: når reflektanter med personnummer går over til å søke asyl, kan disse ikke få tildelt d-nummer slik som andre asylsøkere med den konsekvens at personene da igjen står uten tilgang til f.eks. fastlege.

KOM har i løpet av 2014 jobbet med denne problemstillingen uten foreløpig løsning, men prosessen skal videreføres og KOM håper å kunne løse situasjonen i samarbeid med bla Helfo, i løpet av 2015.

Videre i 2014 har KOM deltatt i en arbeidsgruppe nedsatt av Bufdir for å utvikle en rutine for å styrke det tverretatlige samarbeidet om mindreårige ofre for menneskehandel. Denne rutinen er forventet ferdigstilt høsten 2015.

4. Omfang av menneskehandel

I Norge skilles det på personer som *identifiseres* som mulige¹⁴ ofre for menneskehandel, og personer som *verifiseres* som ofre¹⁵. 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. Artikkel 10 påpeker videre at dersom det er rimelig grunn til å tro at en person har vært offer for menneskehandel, skal personen få bistand og beskyttelse¹⁶ på norsk territorium inntil det er fastslått om vedkommende har vært utsatt for en straffbar handling etter straffelovens § 224. Med andre ord har personer som er identifisert som *mulig* offer for menneskehandel, rett til bistand og beskyttelse av norske myndigheter inntil det fastslås om personen er/har vært i en menneskehandelssituasjon¹⁷.

Terskelen for identifisering er lavere enn for verifisering. Antallet personer som identifiseres som potensielle ofre for menneskehandel er derfor høyere enn antallet personer som verifiseres som ofre av politi- og påtalemyndighet, UDI eller barneverntjenesten. 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 bevisgrunlaget kan ofte i vesentlig grad hvile på ofrenes vitnemål. Dette gjør at ikke alle anmeldelser ender med en fellende dom. I tillegg er beviskravet innen norsk strafferett svært strengt. Antallet straffesaker som behandles i norske domstoler og

¹⁴ 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.

¹⁵ For mer informasjon om forskjellen mellom identifisering og verifisering, se KOM (2008) *Veileder – identifisering av mulige ofre for menneskehandel*. Oslo : Politidirektoratet.

¹⁶ Jf Europarådskonvensjonens artikkel 12, nr 1 og 2.

¹⁷ St.prp.nr. 2 (2007–2008) *Om samtykke til ratifikasjon av Europarådets konvensjon 3. mai 2005 om tiltak mot menneskehandel*, side 31.

personer som dømmes for menneskehandel vil av disse grunnene være betydelig lavere enn antallet personer som

identifiseres som mulige ofre.

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 gir et bilde på det vi kan si om omfang og art av menneskehandel i Norge. Det er frivillig å rapportere til KOM, men vi har innhentet informasjon fra organisasjoner og etater som er representert i nettverket og/eller som enheten samarbeider med. Den enkelte etat og organisasjon rapporterer også i sine respektive linjer.

Siden 2009 har KOM benyttet et rapporteringsskjema som et stykke på vei gjør det mulig å sammenstille anonymiserte data¹⁸ og rapportere på omfanget av potensielle ofre for menneskehandel. Som tidligere vist fikk Norge 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 bestemmelsene om taushetsplikt, personvern og dataregistrering.

For å for å kunne bedre datakvaliteten og beregningene av omfanget søkte KOM i 2013 å kartlegge hvilke muligheter 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-nummer¹⁹.

Av ulike grunner har likevel flere sentrale samarbeidspartnere også for 2014 valgt ikke å 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 av ulike byer, regioner eller distrikt. Et tredje forhold er at gjennomgangen bekrefter at flere har kontakt og/eller mottar tjenester av ulike aktører.

¹⁸ Se vedlegg 1 for en oversikt over rapporteringsskjemaets kategorier.

¹⁹ DUF-nummer er et tolvstifret nummer som blir gitt til alle som søker om opphold i Norge. Nummeret er søkerens registreringsnummer i UDIs datasystem.

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 2012, 2013 og 2014. 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 straffelovens § 224. 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*²⁰. 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 2014 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.

Tabell 1: Rapportering til KOM om personer som er identifisert og fulgt opp som potensielle ofre for menneskehandel i perioden 2012–2014. Se fotnoter fra tabell på side 29.

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
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	
Bufdir²¹	13	11	3	23	17	3	Nasjonalt
UDI	128	151	179 ²²	128	151	179 ²³	Nasjonalt
UNE	3	2	3	3	2	3 ²⁴	Nasjonalt
ROSA- prosjektet	146 ²⁵	52	41	42	82	53	Nasjonalt
Au Pair Center	-	2	4	-	2	5 ²⁶	Nasjonalt
IOM	15	5 ²⁷	7	13	5	14 ²⁸	Nasjonalt
Kripos	50	0	0 ²⁹	50		0	Nasjonalt
Oslo politidistrikt³⁰	Ingen rapport	9	18 ³¹	Ingen rapport	9	18	Oslo
EXIT, Hordaland politidistrikt	Se tall fra TOT Bergen ³²	6	10	Se tall fra TOT Bergen	8	13	Politidistriktet + flere kommuner
Østfold politidistrikt	5	2	1	6	2	1	Politidistriktet + flere kommuner
Rogaland politidistrikt	7	6	7	7	6	7	Politidistriktet + flere kommuner
Asker og Bærum politidistrikt	2	6	Ingen rapport	2	6	Ingen rapport	Politidistriktet + flere kommuner
Romerike politidistrikt	Ingen rapport	2	Ingen rapport	Ingen rapport	2	Ingen rapport	Politidistriktet + flere kommuner
Vestfold politidistrikt	Ingen rapport	2	0	Ingen rapport	2	0	Politidistriktet + flere kommuner
Søndre Buskerud politidistrikt	Ingen rapport	2	0	Ingen rapport	3	3	Politidistriktet + flere kommuner
Nordre Buskerud politidistrikt	Ingen rapport	1	Ingen rapport	Ingen rapport	1	Ingen rapport	Politidistriktet + flere kommuner
Nord-Trøndelag politidistrikt	Ingen rapport	1	Ingen rapport	Ingen rapport	1	Ingen rapport	Politidistriktet + flere kommuner
Sør-Trøndelag politidistrikt	Ingen rapport	-	2	Ingen rapport	-	4	
Troms politidistrikt	Ingen rapport	1	Ingen rapport	Ingen rapport	1	Ingen rapport	Politidistriktet + flere kommuner

Midtre Hålogaland politidistrikt	Ingen rapport	Ingen rapport	1	Ingen rapport	Ingen rapport	1	
Follo politidistrikt	2	Ingen rapport	Ingen rapport	2	Ingen rapport	Ingen rapport	Politidistriktet + flere kommuner
Pro Sentret	9	9	_33	32	34	-	Oslo
Nadheim, Kirkens Bymisjon	28	20	11	87	53	29 ³⁴	Oslo
TOT Oslo³⁵	Ingen rapport	Ingen rapport	Ingen rapport	Ingen rapport	Ingen rapport	Ingen rapport ³⁶	Oslo
NAV Grünerløkka sosialtjenesten³⁷	26	27	31	52	53	60	Oslo
Uteseksjonen Oslo	15	6	10	18	8 ³⁸	12 ³⁹	Oslo
ADORA-prosjektet	-	-	-	16	18 ⁴⁰	16	Oslo/ Nasjonalt
TOT Bergen⁴¹	12	Se tall fra EXIT, Hordaland pd	Se tall fra Exit, Hodaland pd	26	Se tall fra EXIT, Hordaland pd	Se tall fra Exit, Hordaland pd	Bergen
Prosjekt FRI, Kirkens Bymisjon	Se tall fra TOT Bergen	1	7	Se tall fra TOT Bergen	13	14 ⁴²	Bergen
TOT Kristiansand⁴³	2	0	3	5	4	4 ⁴⁴	Kristiansand
TOT Trondheim	2	Ingen rapport	Ingen rapport	3	Ingen rapport	Ingen rapport	Trondheim
TOT Stavanger⁴⁵	Ingen rapport	2	Ingen rapport	Ingen rapport	8	Ingen rapport	Stavanger
Albertine, Kirkens Bymisjon	0	Se tall fra TOT Stavanger	9	5	Se tall fra TOT Stavanger	9	Stavanger
Krisesenteret i Stavanger	4	Se tall fra TOT Stavanger	7	11	Se tall fra TOT Stavanger	7	Stavanger
Oslo kommune, BFE⁴⁶	-	-	17	-	-	17	

- 21 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.
- 22 Innrapporteringen gjelder både søknader og/eller vedtak om tillatelse etter utlendingsforskriften § 8-3 (søknader om refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse) og asylvedtak i første instans hvor menneskehandel ble anført som grunnlag for søknaden. 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 identifisert tidligere enn 2014.
- 23 Med tiltak menes her at søknad om tillatelse er vurdert og/eller at det er gitt informasjon om rettigheter som mulige ofre for menneskehandel kan ha i Norge.
- 24 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.
- 25 Antall førstegangshenvendelser i 2012. Samtlige av disse vil ikke være menneskehandel.
- 26 Totalt innrapportert 8 personer, hvorav 5 mottok bistand og/eller ble fulgt opp i 2014.
- 27 Fremkommer ikke hvor mange som er identifisert i 2013 og tidligere år.
- 28 Totalt innrapportert 17 personer, hvorav 14 mottok bistand og/eller ble fulgt opp i 2014.
- 29 Kripos har ikke etterforsket egne saker i 2014, men de har bistått politidistrikt i deres etterforskning av menneskehandelsaker.
- 30 Tallene for politidistriktene omfatter antall ofre i saker som etterforskes etter straffelovens § 224.
- 31 Tallene fra Oslo politidistrikt i 2014 omfatter ikke sakene som gjelder utnyttelse i tvangsarbeid.
- 32 TOT Bergen har innrapportert på vegne av de ulike aktørene i det tverretalige samarbeidet i Bergen.
- 33 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.
- 34 Totalt innrapportert 31 personer. 29 personer mottok bistand og/eller ble fulgt opp av sosialarbeidere og annet personell i løpet av 2014.
- 35 Består av Grünerløkka barneverntjeneste, NAV Grünerløkka, Bydel St.Hanshaugen, Uteseksjonen, Oslo politidistrikt/STOP, UDI, ROSA-prosjektet og Kirkens Bymisjon/Nadheim.
- 36 Flere av representantene i TOT Oslo rapporterer direkte til KOM.
- 37 Behandler ytelser etter Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (Lov 2009-12-18 nr 131).
- 38 Tiltak kan også bestå av bekymringsmeldinger til barnevernet, og samtaler og informasjon til personen Uteseksjonen er bekymret for kan være i en menneskehandelssituasjon.
- 39 Totalt innrapportert 16 personer, hvorav 10 var antatte mindreårige.
- 40 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.
- 41 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.
- 42 Totalt innrapportert 15 personer, hvorav 14 tok imot tilbud om bistand/beskyttelse.
- 43 Består av Kristiansand kommune, Agder politidistrikt og Pro hjelpen.
- 44 Totalt innrapportert 12 personer. Fire personer mottok bistand og/eller ble fulgt opp av sosialarbeidere og annet personell i løpet av 2014.
- 45 Består av i hovedsak av Stavanger kommune, Rogaland politidistrikt og Kirkens Bymisjon.
- 46 Plasseringer av mindreårige ofre i Oslo ivaretas av Barne- og familieetaten (BFE), Oslo kommune. BFE er en ny aktør som har rapportert til KOM i 2014.

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, så som Nadheim, Pro Sentret og Uteseksjonen i Oslo. Andre instanser derimot jobber mer i andrelinje eller tredjelinje, og hvor det forutsettes at førstelinjeinstansene henviser mulige ofre til videre oppfølging. Dette gjelder eksempelvis ROSA-prosjektet og NAV Grünerløkka. Innrapporteringene fra flere av aktørene de siste tre årene illustrerer dette.

I 2014 er det følgende innrapporteringer som utmerker seg:

- Nadheim har hatt en relativt stor nedgang både i antall personer som er identifisert og som ønsket bistand, og antall personer som Nadheim har fulgt opp i 2014. Av Nadheims årsmelding fremgår det at man ikke tror dette skyldes at færre blir utsatt for menneskehandel i Norge, men at mange ikke opplever at den hjelp som stilles til rådighet er relevant eller tilstrekkelig i den situasjon som de er i.⁴⁷
- ROSA-prosjektet har i 2014, som i 2013, hatt en nedgang av antall kvinner som valgte å ta imot bistand på tross av at de hadde en økning i antall førstegangshenvendelser.⁴⁸
- Tiltak i andre byer enn Oslo som f.eks. Prosjekt

FRI i Bergen, Utekontakten i Bergen, Albertine og Kirkens bymisjon i Stavanger, har for 2014 hatt en økning i antall saker under oppfølging.

- Au-pair sentret og IOM har også for 2014 innrapportert en økning i antall mulige ofre for menneskehandel som har mottatt tiltak av organisasjonene.
- Oslo politidistrikt hadde en økning i antall saker som var under etterforskning som menneskehandel i 2014. Idet tallene rapportert fra Oslo politidistrikt for 2014 ikke omfattet saker etterforsket som tvangsarbeid eller tvangstjenester, så har antall saker totalt sett i Oslo politidistrikt økt utover det som fremkommer i KOMs rapportering.

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.

⁴⁷ For mere informasjon, se Nadheims Årsmelding 2014.

⁴⁸ For nærmere detaljer, se ROSA-prosjektets årsrapport 2014.

Det er videre også gjort erfaringer at ulike instanser har ulike terskler for identifisering av mulige ofre. Det kan virke som noen instanser har en lavere terskel for identifisering enn andre instanser. 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 dobbelrapportering er derfor stor.

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

For 2014 har KOM beregnet at 324 personer mottok bistand som mulige ofre for menneskehandel. Av disse er det opplyst at 157 ble identifisert i 2014. I tillegg er det for 96 personer opplyst at identifiseringstidspunktet er uklart. 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 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 vår 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 2008–2014. Det er viktig å presisere at tallene kun omfatter personer som har tatt imot bistand og beskyttelse i løpet av det gjeldende året. Tabellen viser at antallet ofre har vært relativt stabilt de siste årene.

Tabell 2: Potensielle ofre for menneskehandel under oppfølging i Norge 2007–2014.

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

Som vist i tabell 1, og KOMs tidligere tilstandsrapporter, har både antall aktører som har rapportert til KOM og omfanget av personer de ulike aktørene har fulgt opp, variert de siste årene. Disse variasjonene vil selvsagt ha betydning for våre beregninger. I 2014 er det noen færre aktører som har innrapportert til KOM enn i 2013, men majoriteten av disse har innrapportert flere identifiserte mulige ofre i 2014 enn ved tidligere år. Videre har det aldri før vært registrert like mange anmeldelser som i 2014. Disse faktorene i kombinasjon kan ha bidratt til at antall mulige ofre under oppfølging har økt i 2014 sammenlignet med 2013. 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.

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.

Årsrapportene fra ROSA viser at mellom 30–40 % av kvinnene som identifiseres som mulige ofre velger å akseptere tilbudet om bistand og beskyttelse i regi av prosjektet. Disse beregningene er imidlertid basert på antall førstegangshenvendelser og antall personer som takker ja. ROSA presiserer at tallene for førstegangshenvendelser er usikre⁴⁹. I 2014 opplevde ROSA en økning i antall

førstegangshenvendelser mens andelen av de som takket ja gikk ned sammenlignet med tidligere år. Uavhengig av eksakte beregninger erfarer ROSA at et stort antall kvinner velger å takke nei til bistand og beskyttelse fra norske myndigheter og organisasjoner.

Nadheim har innrapportert totalt 31 personer identifisert i 2014, men av disse var det kun to som takket nei til bistand som ble tilbudt. I sin årsmelding for 2014 beskriver Nadheim at antallet personer de identifiserer og følger opp har redusert de siste årene og at dette kan ha sammenheng med at når refleksjonsperioden er løpt ut har flere fortalt at de har havnet i en mer utfordrende situasjon enn før de tok imot hjelp.⁵⁰ Uteseksjonen i Oslo har innrapportert at de totalt hadde kontakt med 16 personer, hvorav 10 er antatte mindreårige. Uteseksjonen rapporterer at mange av de antatte mindreårige unndrar seg bistand og beskyttelse. Av de 10 antatte mindreårige, har fire forsvunnet. Også andre rapporterende melder om personer som ikke ønsker eller som unndrar seg bistand og beskyttelse i Norge.

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 oppsummeringsrapporten *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 hjelp⁵¹:

- 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.

Under personlige omstendigheter fremhever Brunovskis og Surtees at noen ofre ikke vil ta imot bistand og beskyttelse fordi det kan føre til at de ikke kan migrere igjen. Ofrene kan mer eller mindre frivillig ha et ønske om å reise ut igjen

for å ta seg arbeid eller som uavhengig prostituert. Offerets forhold til familien kan også ha betydning for ønsket om å motta hjelp. Brunovskis og Surtees fant også at noen ofre ikke trengte bistand og beskyttelse som spesifikt var rettet mot ofre for menneskehandel. Noen mente de klarte seg selv, mens andre fikk hjelp fra familie, venner eller lokalsamfunnet.

Rettighetenes innhold og hvordan bistanden utformes vil også påvirke om ofre ønsker å ta imot bistand og beskyttelse. Ifølge Brunovskis og Surtees kan informasjonen som gis til ofrene være utilstrekkelig, uklar eller forvirrende og/eller at offeret er i en tilstand hvor vedkommende ikke er i stand til å forstå hva som tilbys. Ofre opplever også at de ikke får den bistanden som er best egnet for dem. Det kan gjelde botilbudet, mulighetene for arbeid eller spesielle behov. Eller at det stilles så strenge vilkår for tilbudene at brukeren ikke klarer å innfri dem. Ofrene kan også frykte at dersom de tar imot hjelp, vil de eller familiemedlemmer bli utsatt for represalier fra menneskehandlerne.

Mange ofre for menneskehandel avslår hjelp fordi de tidligere har gjort seg noen negative erfaringer, eller på grunn av den sosiale konteksten. I studien fant Brunovskis og Surtees at tillit er av avgjørende betydning for om ofre ønsker bistand. To aspekt blir tatt opp; mistenksomhet eller usikkerhet til noen former for bistand, og tidligere erfaringer. Ofre kan være mistenksomme og/eller usikre på om det ligger skjulte agendaer bak hjelpen som tilbys, eller at det er knyttet kostnader til for eksempel psykolog eller advokat. Andre kan ha erfart at hjelpetiltak og personell har opptrådt uprofesjonelt og i verste fall brutt taushetsplikten. Dette alene eller i sammenheng med frykten for stigmatisering og utstøting kan bidra til at ofre ikke ønsker å ta imot hjelp. Noen ofre vil heller ikke bli identifisert som offer fordi selve begrepene ”offer”, ”menneskehandel”, ”prostitusjon” osv. kan gi negative assosiasjoner.

⁵⁰ Nadheims årsrapport 2014.

⁵¹ 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).

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

Hovedtyngden av kvinner vi hjelper er fortsatt fra Nigeria, og det er vel kjent at et flertall av nigerianere ikke får innvilget opphold i Norge.

ROSA-prosjektet viser til at flere kvinner gir 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. ROSA er også av den klare oppfatning at nedgangen i de som takker ja til bistand også skyldes innvirkningen sexkjøpsloven har på markedet. 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 refleksjonsperiode⁵².

Prosjekt FRI og Au Pair Center melder om tilsvarende forhold. Prosjekt FRI erfarer at kvinnene opplever sterk frykt for at familien skal bli utsatt for represalier om de tar imot hjelp. Flere av ofrenes familier er blitt truet med drap og noen har vært nødt å flykte fra menneskehandlerne og bosatt seg andre steder i hjemlandet. Prosjekt FRI ser også at mange av kvinnene har så sterke bindinger til menneskehandlerne at de for eksempel ikke greier 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.

Au Pair Center melder også at økonomiske forpliktelser og frykt for represalier hindrer ofre for menneskehandel fra å ta imot hjelp. De fleste au parene kommer fra Filippinene og har arbeid og inntekt som hovedmotivasjon.

Majoriteten av disse har barn og/eller øvrig familie som er avhengig av deres inntekt. For mange au parer er det derfor ingen reell mulighet å søke om refleksjon så lenge de ikke kan oppfylle forventningene fra familien i hjemlandet. Andre årsaker er frykt for represalier, enten mot egen person eller at familien rammes, og redsel for å bli straffet av norske myndigheter ved at oppholdstillatelsen blir tilbakekalt. Det være seg fordi de har jobbet for mange timer per dag eller fordi de ikke finner ny vertsfamilie.

Pro Sentret og Nadheim har påpekt at hjelpens utforming og innhold gjør 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. Som tidligere påpekt erfarer Nadheim at antallet personer de identifiserer og følger opp minker, og at dette kan skyldes at hjelpen ikke oppleves tilstrekkelig eller langsiktig nok.

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.

Antatte mindreårige som det er bekymring for kan være 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 ofte ikke opplever seg selv som offer for menneskehandel. Aktører i KOM-nettverket har meldt 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.

4.2 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 4 viser fordelingen av de 324 personene som i 2014 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 2014.

Utnyttelsesform	Totalt	Kvinner, over 18 år	Jenter, under 18 år	Menn, over 18 år	Gutter, under 18 år
Prostitusjon og andre seksuelle formål	209	193	14	2	0
Tvangsarbeid og tvangstjenester	103	33	3	50	17
Kombinasjon prostitusjon m.m. og tvangsarbeid m.m.	6	4	1	0	1
Organhandel	0	0	0	0	0
Krigstjeneste	0	0	0	0	0
Uklart	6	4	0	2	0
Totalt	324	234	18	54	18

Hovedvekten av ofre som identifiseres er fortsatt kvinner (over 18 år) utnyttet i prostitusjon. En årsak kan tilskrives det sterke internasjonale og nasjonale fokuset på kvinner utnyttet i prostitusjon, og at ulike instanser som jobber innenfor prostitusjonsarenaene har på seg ”menneskehandelsbrillene” i arbeidet sitt. Dette gjenspeiles også i KOMs samarbeidsgrupper, hvor ingen representanter har menn og/eller tvangsarbeid som sitt primære ansvarsområde. Andre land i Europa rapporterer om det samme⁵³.

Derimot har det de siste årene vært igangsatt flere ulike initiativ med formål om å identifisere og avdekke utnyttelse til tvangsarbeid. Antallet personer identifisert som mulige ofre for menneskehandel i form av tvangsarbeid og tvangstjenester har økt i 2014. I nær sammenheng med dette, har også antall menn utnyttet økt. Det er derfor nærliggende å tro at antallet personer som identifiseres som mulige ofre for tvangsarbeid og tvangstjenester vil fortsette å øke etter hvert som fokuset og innsatsen øker også på disse utnyttelsesformene.

⁵³ Eurostat (2013) *Trafficking in Human Beings*. Luxembourg : Publications Office of the European Union, Europol (2011) *Trafficking in Human Beings in the European Union*. The Hague : Europol.

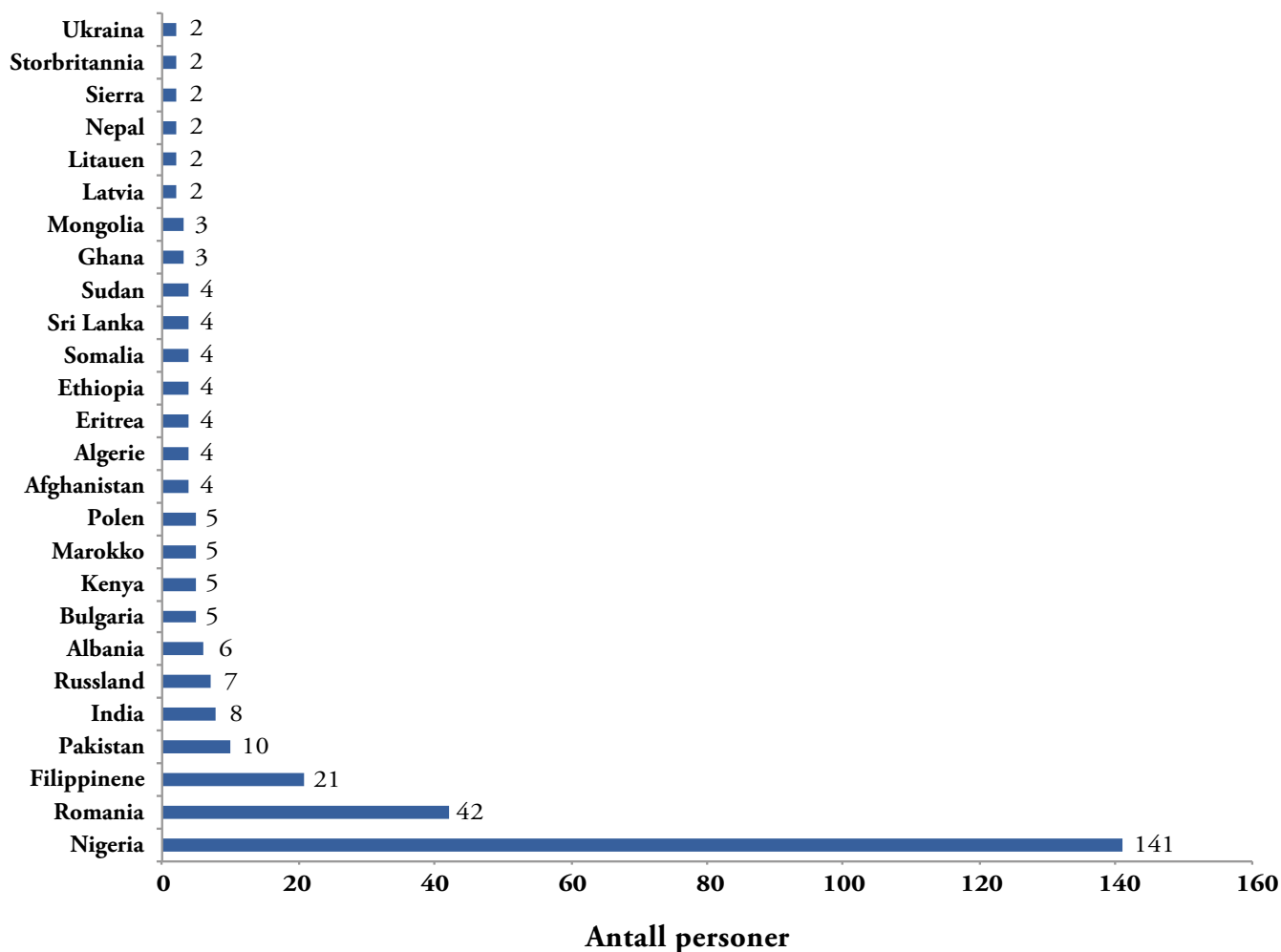
Disse initiativene gjenspeiles i KOMs beregninger selv om økningen i antall anmeldelser for tvangsarbeid er forholdsmessig større enn økning i antall identifiserte ofre for menneskehandel i tvangsarbeid. Dette kan skyldes at mange av aktørene som har fulgt opp ofre for tvangsarbeid ikke er representert i KOMs samarbeidsgrupper eller nettverk for øvrig. En annen forklaring kan være at ofre

for tvangsarbeid ikke har blitt identifisert på tross av anmeldt forhold.

Tabell 3 viser at utnyttelsesformen er uklar for totalt 6 personer. Det kan ha sin årsak i at rapporterende instans ikke har kommet så langt i identifiseringsprosessen at utnyttelsesformen(e) er kartlagt.

4.2.1 Nasjonalitet

Diagram 1: Personer under oppfølging som mulige ofre i 2014 fordelt etter nasjonalitet



Kommentarer diagram 1:

- De 324 personene som fikk en eller annen form for oppfølging som mulig offer for menneskehandel representerte totalt 37 nasjonaliteter. Antall ulike nasjonaliteter har gått ned fra tidligere år, men er fortsatt høyt og samsvarer med innvandringsbildet generelt⁵⁴.
- 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 11 personer fra 11 ulike land i diagrammet. I tillegg har det blitt innrapportert 12 personer med ukjent identitet.
- Nigeria er i likhet med de siste årene den nasjonaliteten som er hyppigst representert, med 141 personer.
- Som i 2013, er Romania og Filippinene nok så høyt representert. Romania har hatt en relativt stor økning fra 25 identifiserte mulige ofre i 2013, til 42 i 2014.
- Pakistan og India er mer representert i 2014 enn tidligere, noe som må sees i sammenheng med økning i antall tvangsarbeidssaker.

4.2.2 Antatte utnyttingsformer

I straffeloven § 224 er utnyttelse i menneskehandel kategorisert i fire hovedformer:

- Prostitusjon eller andre seksuelle formål.
- Tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tiggning.
- Krigstjeneste i fremmed land.
- Organhandel.

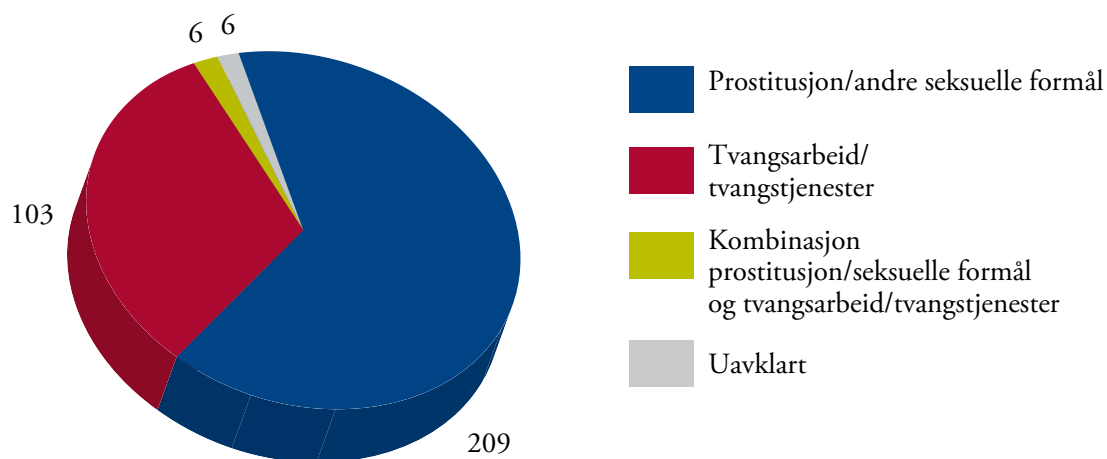
I KOMs identifiseringsveileder⁵⁵ gis det en oversikt over noen generelle forhold som kan indikere at en person kan være utsatt for menneskehandel. I tillegg er det utarbeidet spesifikke indikatorlister for utnyttelse i prostitusjon eller andre seksuelle formål, tvangsarbeid og tvangstjenester, og for utnyttelse av barn. Disse indikatorene er basert på internasjonale erfaringer og tilpasset norske forhold og erfaringer.

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 § 224.

⁵⁴ Se UDIs årsrapporter, 2012-2014.

⁵⁵ KOM (2008) *Veileder – identifisering av mulige ofre for menneskehandel*. Oslo : Politidirektoratet.

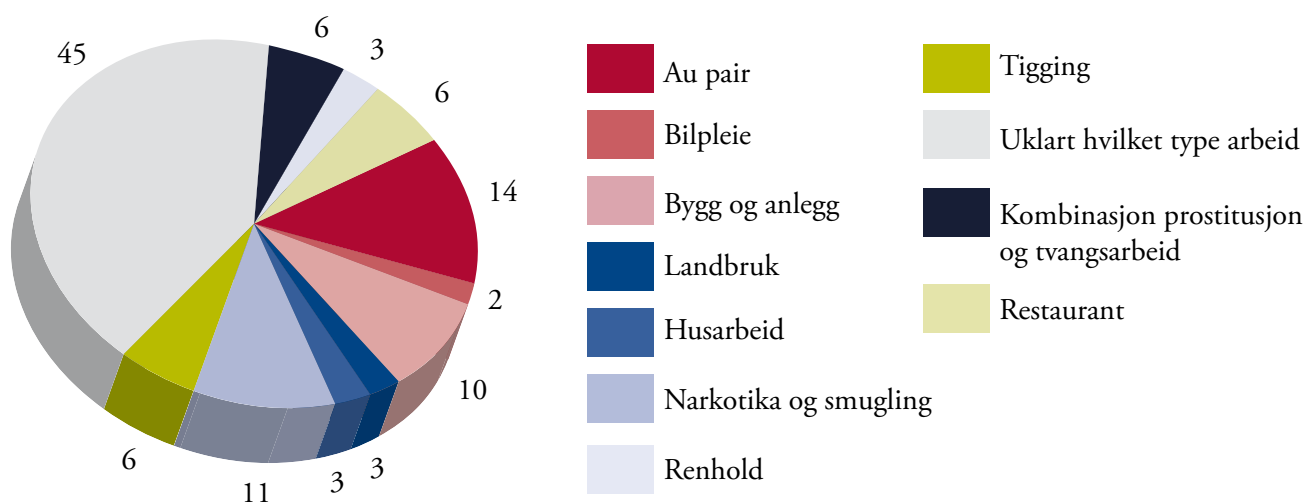
Diagram 2: Totale antall ofre i 2014 fordelt på utnyttingsform



Kategorien tvangsarbeid og tvangstjenester er en samlebetegnelse for utallige ulike utnyttelsesformer. Diagram 3 gir en oversikt over hvilke typer tvangsarbeid og tvangstjenester som i 2014 er rapportert til KOM. Diagrammet viser totalt 109 personer, dette fordi vi i

tillegg til de 103 utnyttet i tvangsarbeid/-tjenester, har valgt å ta med de seks antatte ofrene som er innrapportert utnyttet i en kombinasjon av prostitusjon/seksuelle formål og tvangsarbeid/-tjenester.

Diagram 3: Typer tvangsarbeid og tvangstjenester



Utnyttelse til kriminalitet

De siste årene har flere aktører meldt bekymring for menneskehandel hvor ofrene tvinges til å selge, transportere eller oppbevare illegale rusmidler. Narkotikakriminaliteten kan enten være en del av flere utnyttelsesformer eller "hovedutnyttelsesformen". I 2009 var det ingen innrapporteringer hvor narkotikalovbrudd var oppgitt som utnyttelsesform. I 2010 og 2011 derimot var salg av narkotika innrapportert som den dominerende utnyttelsesformen innen tvangsarbeid/-tjenester, med henholdsvis 40 og 30 %. Fra 2012 til 2014 har ikke denne trenden vært like dominerende. Ca. 14 % ble i 2013 antatt utnyttet til dyrking, smugling og/eller salg av narkotika. I 2014 er det 11 personer, samme antall som i 2013, som er antatt utnyttet til ulike narkotikalovbrudd. I likhet med forutgående år er det også i 2014 antatte mindreårige gutter og unge menn fra Nord-Afrika som dominerer denne kategorien.

Flere 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.

Det byr imidlertid 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 utlendingsloven⁵⁶. I Norge er forpliktelsen fulgt opp i

⁵⁶ 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.

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 prinsippet⁵⁷. Det fremheves blant annet at tidlig identifisering er avgjørende og så lenge det er rimelig grunn til å tro at personen er utnyttet i menneskehandel, skal vedkommende behandles som offer. OSCE presiserer imidlertid at lovbruddene må være en del av utnyttelsen for at prinsippet om non-punishment kan anvendes.

Utnyttelse til kriminalitet, og særskilt narkotika-kriminalitet, 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. 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 vil gjøre det vanskelig å få kartlagt hvilken situasjon hver enkelt befinner seg i. I tillegg erfarer ulike (oppøkende) tjenester at det er vanskelig å oppnå kontakt og tillit til de antatte mindreårige. Det kan være voksenpersoner som hindrer at det oppnås kontakt. Men det går også på at barna og de unge ikke ser på seg selv som ofre og at de framstår som trygge og erfarne i kriminaliteten de utøver⁵⁸. Det gjør det vanskelig å komme i posisjon til å utføre endringsarbeid og få tilstrekkelig informasjon slik at barnevern og andre aktører kan iverksette tiltak⁵⁹.

For nærmere beskrivelse av utfordringene knyttet til oppfølging og bistand av denne gruppen, se spesielt innrapportering fra Uteseksjonen i Oslo og Utekontakten i Bergen for 2014⁶⁰.

Utnyttelse til tigging

Inntil 2006 var det forbud mot tigging. Etter forslag fra straffelovkommisjonen 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.

Hva gjelder omfanget av menneskehandel innen tiggermiljøene har det inntil nylig vært foretatt begrenset med systematiske kartlegginger eller forskning. Tidligere har forskningsmiljø avdekket eller verifisert relativt få menneskehandelssaker for utnyttelse til tigging⁶¹.

I 2014 ble det imidlertid, i regi av FAFO, startet opp et omfattende forskningsprosjekt i de skandinaviske landene. Rapporten fra prosjektet *”When poverty meets affluence. Migrants from Romania on the streets of the Scandinavian capitals”* ble lansert 17. juni 2015⁶². Den bygger på datamateriale bestående av 1269 intervjuer med tilreisende

⁵⁷ OSCE (2013) *Policy and legislative recommendations towards the effective implementation of the non-punishment provision with regard to victims of trafficking*. Wien : OSCE.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Oslo kommune, Bydel St.Hanshaugen (2011) *Bydel St.Hanshaugens koordinerende tiltaksenhet for mindreårige i Oslo sentrum 2011/2012*. Oslo : Oslo kommune/Bydel St.Hanshaugen.

⁶⁰ KOMs Tilstandsrapport 2014, s13-14.

⁶¹ Engebrigtsen, Ada I. (2012) *Tiggerbander og kriminelle bakmenn eller fattige EU-borgere? Myter og realiteter om utenlandske tiggere i Oslo*. Oslo : NOVA.

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

Det har vært en del diskusjon rundt rapportens konklusjoner. I politiet har noen politidistrikter gitt uttrykk for at de fortsatt er bekymret for og mistenker at menneskehandel kan forekomme i tiggermiljøene. Andre politidistrikter mener de ikke har klare holdepunkter for at tiggere kan være utsatt for menneskehandel. Et par politidistrikter har satt i gang et analysearbeid nettopp for å innhente mer informasjon på dette feltet. I to politidistrikt har personer blitt domfelt for menneskehandel for å ha utnyttet personer til tigging og tyverier (Hordaland i 2012 og Oslo i 2015).

Aktører som KOM samarbeider med, synes å ha ulike erfaringer og oppfatninger. Noen aktører hevder at tiggere ikke blir utnyttet i menneskehandel, mens andre frykter at menneskehandelen i tiggermiljøene er omfattende. Enkelthistoriene spriker. Noen enkelthistorier indikerer at mennesker blir utnyttet til tigging, andre historier forteller om mennesker i fattigdom og vanskelige livssituasjoner men indikerer ikke menneskehandel.

Til tross for det store fokuset og all debatten 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 2014 var det totalt 6 personer antatt utnyttet til tigging. Samtlige av disse er oppgitt å være fra Romania, hvorav to er antatte

mindreårige. Tallene er for usikre til å trekke konklusjoner, men en nærliggende tanke er at det store fokuset ville bidratt til et økt antall identifiserte ofre. Det er imidlertid mulig at personer som blir utnyttet til tigging også blir utnyttet til andre tjenester og dermed havner i andre kategorier. I 2012 gjennomførte Utekontakten i Bergen en kartlegging, hvor de mente å se tydelig knytninger mellom organisert kriminalitet og menneskehandel⁶³. En annen tenkelig forklaring kan være at rettsakene i 2012 og 2013, hvor foreldre eller andre omsorgspersoner er blitt dømt for å ha utnyttet barn til tigging, kan ha hatt en viss preventiv virkning.

Utnyttelse innen au pair-ordningen/husholdning

Fra 2012 har utnyttelse innenfor husholdninger, spesielt innen au pair-ordningen, blitt en mer fremtredende kategori ofre for menneskehandel. Som diagram 3 viser, ble det i 2014 innrapportert 14 personer antatt utnyttet innen au pair-ordningen. I tillegg har tre personer blitt antatt utnyttet innen husholdninger. For 13 av de 14 som er antatt utnyttet innen au pair-ordningen gjelder dette utnyttelse i form av tvangsarbeid. Vi ser dermed at rapportering hva gjelder tvangsarbeid knyttet til au pairer har økt i forhold til tidligere år. Det samme gjelder for utnyttelse til husholdninger der to av tre ble antatt utnyttet i form av tvangsarbeid.

Av de seks mulige ofrene som er innrapportert utnyttet både til prostitusjon/sekсуelle formål og tvangsarbeid/tvangstjenester, er en person utnyttet i en kombinasjon av husarbeid, au pair-ordningen og seksuell utnyttelse.

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 land⁶⁴. JURK, Juridisk rådgivning for kvinner, påpeker at ordningen bygger på et dilemma – ”au

⁶² <http://www.faf.no/images/pub/2015/954-innmat-trykk.pdf>

⁶³ <http://www.nrk.no/hordaland/akademikarar-med-tiggarforslag-1.11065668>

⁶⁴ Jakhelln, Henning og Aune, Helga (2013) *Betenkning om au paires arbeidsrettslige stilling – krav på lønn for utført arbeid*.

*pairen er en blanding av arbeidstaker og familiemedlem*⁶⁵.

Dette mener JURK gjør au parens roller uklare, og at ordningen åpner for ulik grad av utnyttelse, og i verste fall menneskehandel.

Som en konsekvens av utfordringene knyttet til au pair-ordningen ble Au Pair Center – On Equal Terms 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 parenes rettsikkerhet. Ifølge senteret kommer bare 20 % av au parene gjennom et au pair-byrå⁶⁶. Byråene intervjuer og sjekker både au parene og vertsfamiliene. Hele 80 % kommer altså privat, for eksempel gjennom annonser på Internett. Au pair Center har siden oppstarten i 2013 til i dag avdekket mange saker som er så alvorlige at de kan være menneskehandel og til KOMs rapportering for 2014 har de fra fjoråret nesten doblet antallet antatte ofre utnyttet innen au pair-ordningen.

I likhet med tidligere år er kategorien ”uavklart” også i 2014 stor. Denne inneholder en kombinasjon av manglende spesifiseringer fra rapporterende instans, og at rapporterende instans ikke har kommet så langt i prosessen at de har fått kartlagt utnyttelsesformen.

4.2.3 Barn

I 2014 var det totalt 36 antatte mindreårige (personer under 18 år) som ble fulgt opp som potensielle ofre for menneskehandel i Norge. Vi betegner dem som antatte 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.

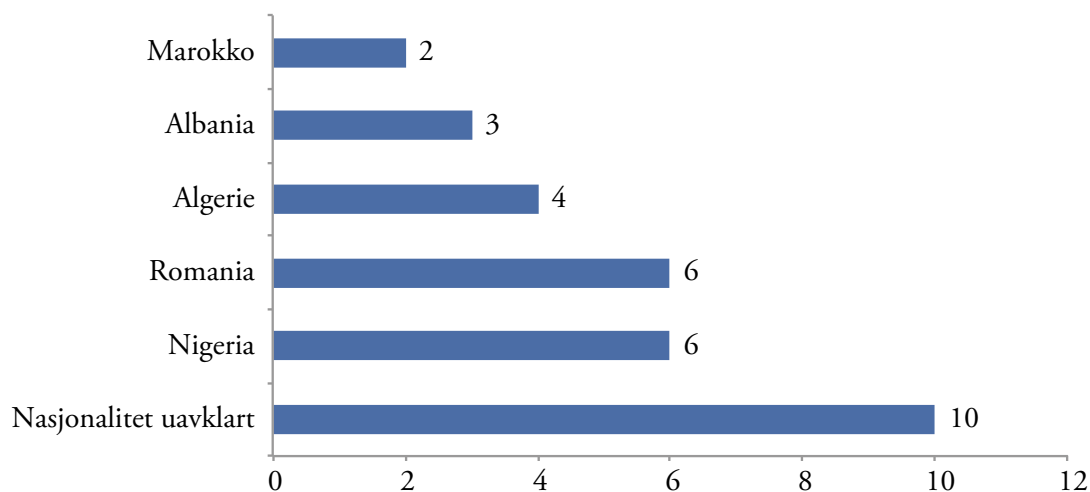
I dette punktet vil vi gi en oversikt over hvor de antatte mindreårige kommer fra, kjønn og alder, samt hva det mistenkes de er blitt utnyttet til.

Diagram 4 gir en oversikt over hvilke nasjonaliteter som er representert med to eller flere mindreårige ofre i 2014.

⁶⁵ Løvdal, Lene (2012) *Au pairer i Norge. Rettigheter og rettighetsinformasjon*. Oslo : JURK, side 5.

⁶⁶ <http://www.folkhjelp.no/Vaart-arbeid/Asyl-og-integrering/Au-Pair-Center/Nyheter/Au-pair-Eventyrer-eller-hushjelp>

Diagram 4: Antatte mindreårige i 2014 fordelt etter nasjonalitet



Kommentarer diagram 4:

- Totalt er 10 nasjonaliteter representert blant de antatte mindreårige.
- 5 nasjonaliteter er representert med to eller flere barn.
- For 10 antatte mindreårige er nasjonalitet uavklart ved innrapporteringspunktet.
- Av personvern hensyn har vi unnlatt å oppgi nasjonaliteten på 5 barn fra 5 forskjellige land.

De siste årene har det vært en del svingninger i noen nasjoners representasjon i statistikken. I 2014 er for første gang den største kategorien at nasjonalitet var uavklart ved innrapporteringspunktet. Videre er Nigeria for første gang en av de mest hyppigste representerte nasjonaliteter i 2014. Tabellen under gir en oversikt over de fire siste årene.

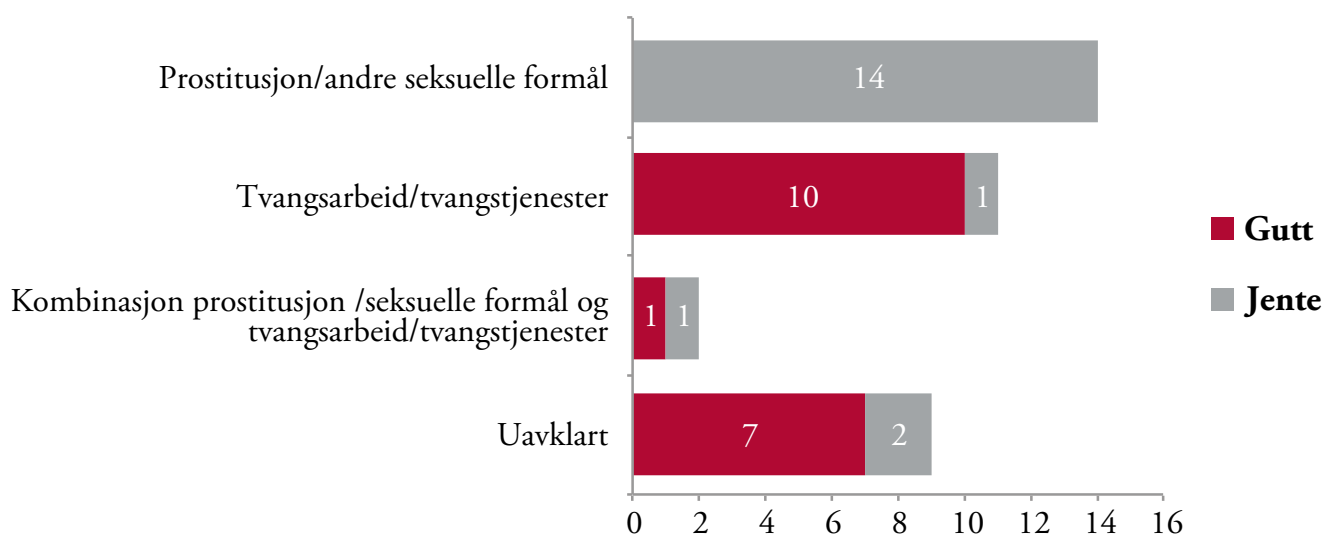
Tabell 4: Oversikt over de hyppigste representerte nasjonene for de antatte mindreårige i perioden 2010–2014.

Årstall	De tre hyppigste representerte nasjonene
2010	1. Algerie 2. Romania 3. Afghanistan og Litauen
2011	1. Romania 2. Somalia 3. Demokratiske republikken Kongo
2012	1. Romania 2. Afghanistan 3. Algerie
2013	1. Algerie og Romania 2. Mongolia
2014	1. Nigeria og Romania 2. Algerie 3. Albania

I rapporten *Menneskehandel med barn. Barnevernets kunnskap om og arbeid med barn utnyttet i menneskehandel* fremhever Line Ruud Vollebæk 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 rombefolkningen⁶⁷. De dominerende landene de fire sist årene sammenfaller i stor grad med gruppene barn og unge som Vollebæk fremhever som spesielt sårbare for menneskehandel. Unntak fra dette viser rapporteringen for 2014 at Nigeria er en nasjon hyppigst representert. Majoriteten av de antatte mindreårige fra Nigeria er jenter utnyttet til prostitusjon/andre seksuelle formål.

Diagram 5 gir en oversikt over hvilke hovedformer de 36 barna er antatt utnyttet/forsøkt utnyttet i.

Diagram 5: Antatte mindreårige i 2014 fordelt etter kjønn og antatt utnyttingsform

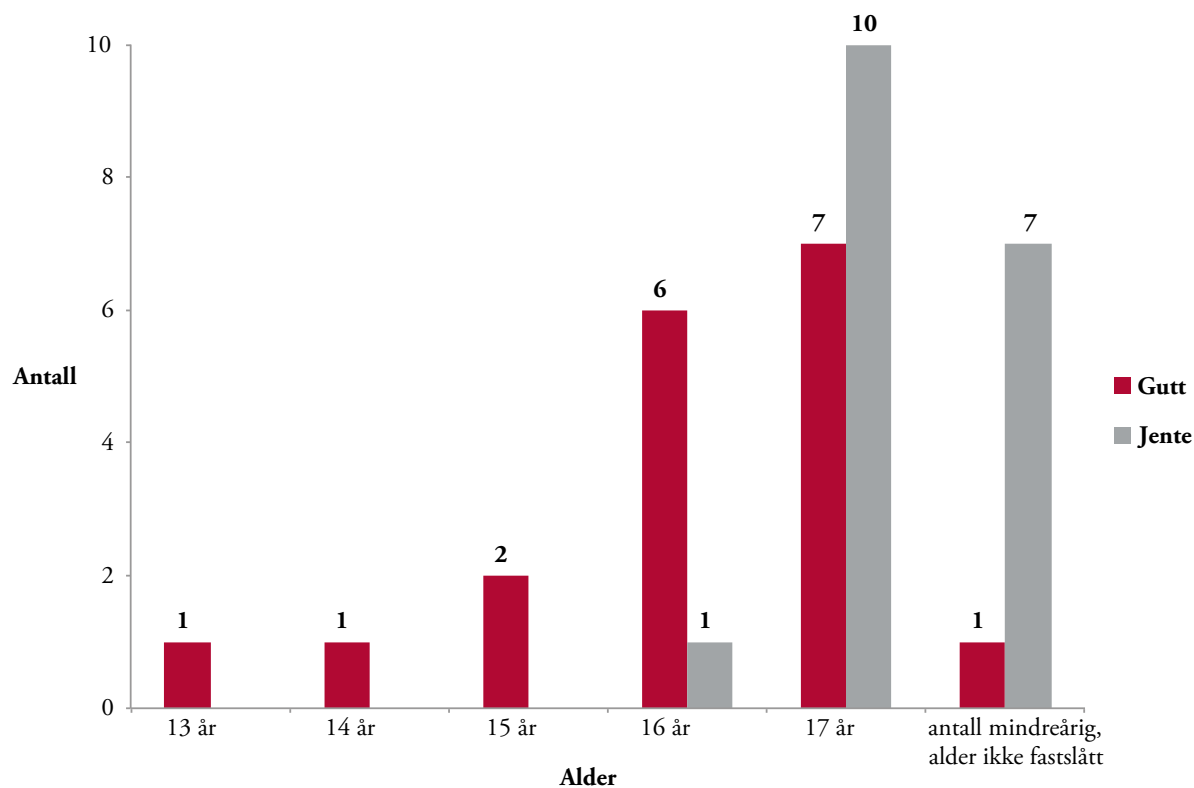


Kommentarer diagram 5:

- Nytt av året er at kategorien prostitusjon/andre seksuelle formål nå er størst, mot tidligere tvangsarbeid og tvangstjenester som var den dominerende utnyttingsformen.
- Ca. 39 % av de antatte mindreårige utnyttet til prostitusjon/andre seksuelle formål.
- Av de 14 barna i denne kategorien er alle jenter.
- Over halvparten av barna som antas utnyttet til tvangsarbeid/-tjenester mistenkes det er utnyttet til narkotika- og/eller vinningskriminalitet.

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

Diagram 6: Antatte mindreårige i 2014 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 nærmere 67 % av de antatt mindreårige.
- Aldergruppene 14 og 15 år utgjør nærmere 23 %.
- I 2014 er fordelingen mellom guttene og jentene 50 %.
- For første gang har man av rapporteringen

fra 2014 fått en nokså stor kategori av antatte mindreårige der alder ikke er fastslått. Av disse åtte innrapporterte personene utgjør majoriteten antatte mindreårige som har forsvunnet fra mottak.

- Med forbehold om svakhetene i tallmaterialet, viser innrapporteringene de siste årene at det i Norge 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 er barnevernets ansvar og blir plassert i egne omsorgssentre. Barn mellom 15 og 18 år er utlendingsmyndighetenes ansvar og 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 barna. 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 omsorg⁶⁸. Det samme gjør GRETA i sin evalueringsrapport⁶⁹.

Også i en rapport utgitt av NTNU Samfunnsforskning om Barnevernets arbeid med barn i asylsøkerfasen, er det en klar anbefaling at omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år bør overføres fra utlendingsmyndighetene til barnevernet (NTNU Samfunnsforskning (2015) *Barnevernets arbeid med barn i asylsøkerfasen*).

Siden 2009 har medfølgende barn av ofre for menneskehandel vært tatt opp som en særskilt utfordring. I 2014, som i 2013, hadde 31 kvinner omsorg for ett eller flere medfølgende barn, og 25 kvinner og menn hadde ett eller flere barn i hjemlandet.

Norske myndigheter har ikke tatt stilling til om de medfølgende barna i seg selv bør ha status som mulige ofre for menneskehandel. FNs barnekonvensjon om barns rettigheter (inkorporert i menneskerettighetsloven) og barnevernloven gjelder også for de medfølgende barna. Uavhengig av oppholdsstatus skal alle barn som oppholder seg i Norge ha de samme rettighetene, og

noen av de medfølgende barna har fått tiltak gjennom barnevernet. I 2012 ble det tatt inn en bestemmelse i utlendingsforskriften § 8-3 om at medfølgende barn kan gis samme oppholdstillatelse som foreldrene, jf utlendingsforskriften § 8-3 fjerde ledd. Ulike hjelpetiltak opplever imidlertid store utfordringer i arbeidet med å bistå mor og barna som er i følge med mor (eventuelt far). ROSA-prosjektet har erfart at barna ofte blir usynlige og har en uklar status i forhold til ulike regelverk. Det fremstår uklart hvordan viktig konvensjoner som Norge har ratifisert skal vektlegges. ROSA har fremhevet spesielt utfordringer knyttet til hvordan viktige eller sentrale begrep, som for eksempel ”barnets beste” og ”innvandringspolitiske hensyn”, skal forstås og vektlegges i arbeidet med å bistå mor og barn⁷⁰.

I rapporten fra UNICEF drøftes betydningen av hvilken status barn får. Studien mener å se at barns situasjon og behov i for stor grad styres av hvilken kategori barnet er plassert i, ”offer for menneskehandel”, ”enslig mindreårige asylsøker”, ”sårbar migrant” eller liknende, og at dette får konsekvenser for hvilken bistand og oppfølging barnet får. Rapporten foreslår derfor å bruke FNs konvensjon om barns rettigheter (for Norges vedkommende menneskerettighetsloven) for bedre å kunne ivareta barns behov – uavhengig om de selv er ofre for menneskehandel, barn av offer for menneskehandel, sårbar gruppe eller liknende. *”The study thus proposes the Convention on the Rights of the Child as an alternative framework for meeting the needs of child victims of trafficking and other vulnerable child migrants in a way that matches services to individual needs, while reducing the importance of categorization”*⁷¹.

I handlingsplanen mot menneskehandel fremkommer det at tiltak for barn født i Norge der mor er offer for menneskehandel, vil bli prioritert. I henhold til handlingsplanens tiltak 28 har

⁶⁸ UNICEF (2011) *Child Trafficking in the Nordic Countries. Rethinking strategies and national responses*. Italia : UNICEF Innocenti Research Centre.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ ROSA-prosjektets årsrapport 2014, side 33-34.

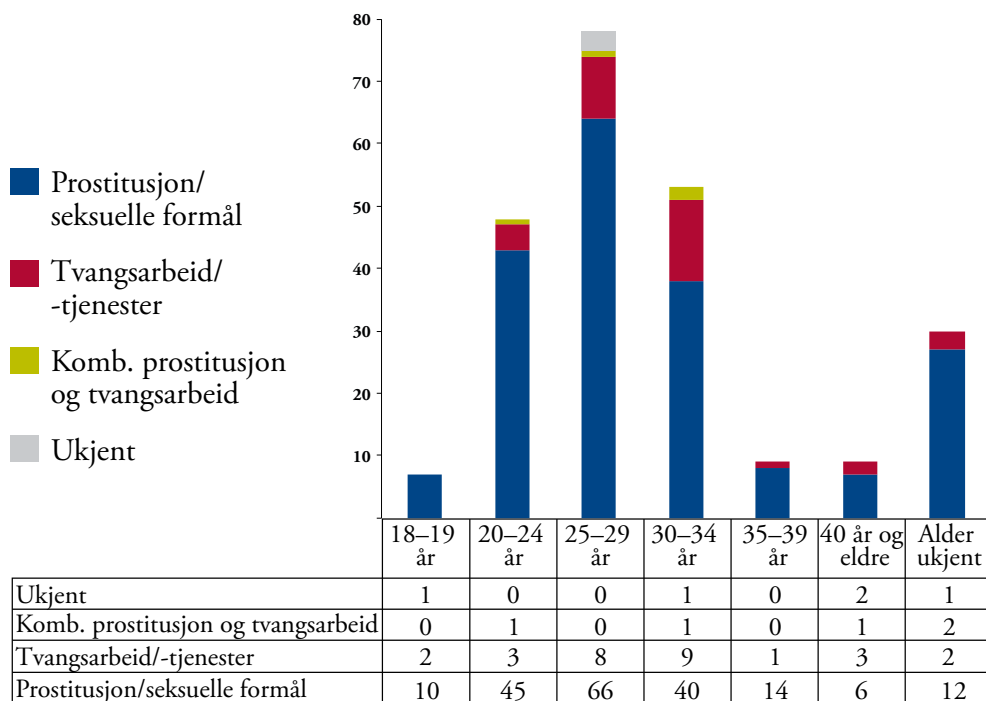
⁷¹ UNICEF (2011) *Child Trafficking in the Nordic Countries. Rethinking strategies and national responses*. Italia : UNICEF Innocenti Research Centre, side 32.

Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet igangsatt arbeidet med å innhente mer forskningsbasert kunnskap om mindreårige ofre for menneskehandel. Det er viktig med mer kunnskap om mindreårige ofre og deres særskilte oppfølgingsbehov, herunder de medfølgende barnas situasjon. Ved bekymring for barn som er ifølge med mor eller far som identifiseres som mulige ofre for menneskehandel, skal det meldes fra til den kommunale barneverntjenesten.

4.2.4 Kvinner

Som vist i tabell 3 ble totalt 234 kvinner over 18 år fulgt opp som mulige ofre for menneskehandel i 2014. Diagram 7 under viser at majoriteten av kvinner som antas å være utnyttet i menneskehandel er mellom 20 og 34 år.

Diagram 7: Kvinner i 2014 fordelt etter aldersgrupper og antatt hovedutnyttingsform



Kommentarer diagram 7:

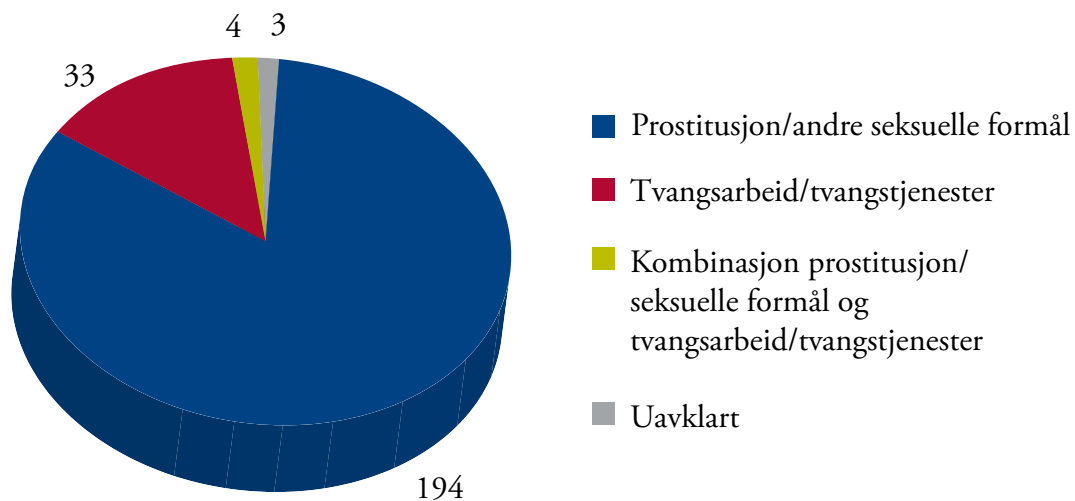
- De yngste kvinnene er 18 år, og de eldste nærmet seg 50 år.
- Kvinnene mellom 20 og 34 år utgjør 76 % av det totale antallet, mens kvinnene under 20 utgjør 3 % og kvinnene over 34 år utgjør 8 %.
- For 30 kvinner, eller 12 %, er alder ukjent for

oppfølgende instans. Det kan være kvinner som har fortalt en menneskehandelshistorie og som hjelpetiltak bistår, men hvor alder ikke er avklart.

- Fordelingen kan være et uttrykk for at det er de yngste kvinnene som er mest attraktive for menneskehandlerne, men også de som er mest sårbare for å bli rekruttert og utnyttet.

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

Diagram 8: Kvinner i 2014 fordelt etter antatt utnyttingsform

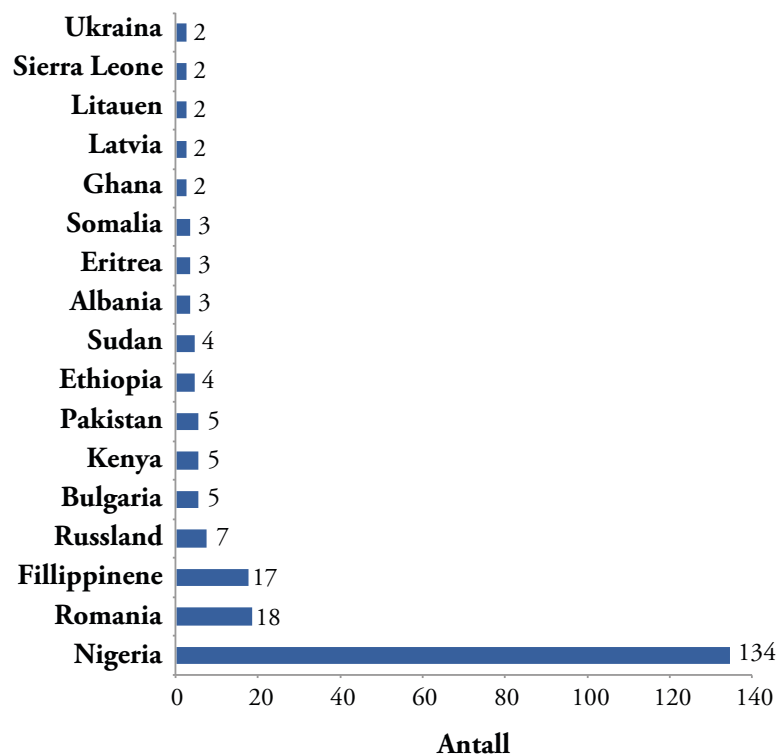


Kommentarer diagram 8:

- I likhet med forutgående år utgjør kvinnene som antas å ha blitt utnyttet til prostitusjon eller andre seksuelle formål rundt 83 % av samtlige kvinner.
- 14 % er antatt utnyttet til tvangsarbeid/-tjenester. Dette er en økning fra tidligere år.
- Innen tvangsarbeid/-tjenester dominerer utnyttelse innen au pair-ordningen og andre former for utnyttelse i hjemmet.

Diagram 9 gir en oversikt over nasjonene med to eller flere kvinner i 2014.

Diagram 9: Kvinner i 2014 fordelt etter nasjonalitet



Kommentarer diagram 9:

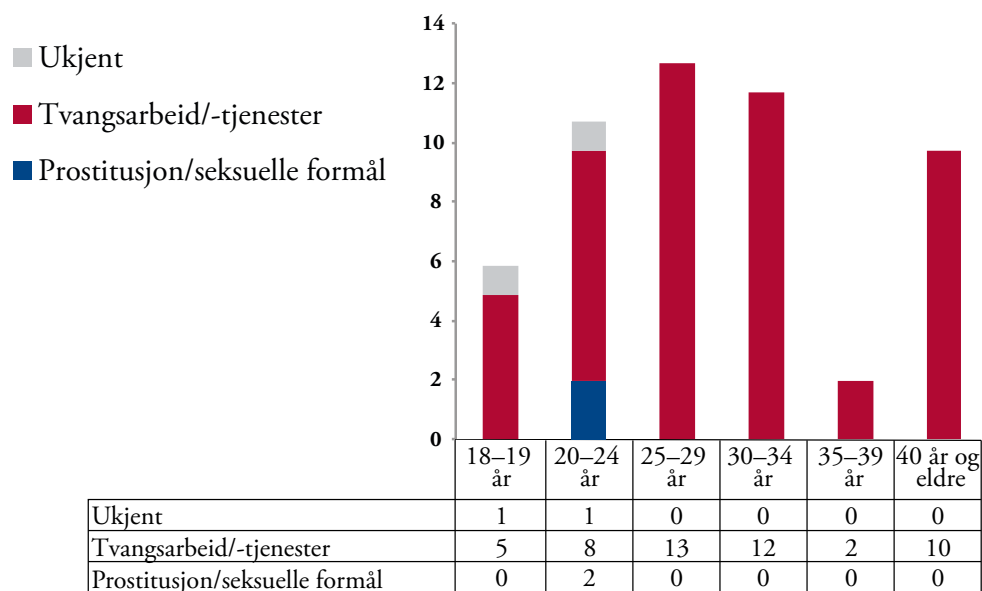
- I tillegg til de 17 nasjonalitetene som er representert i diagrammet var det 16 kvinner fra 16 andre nasjonaliteter som også fikk oppfølging som mulige ofre.
- Av de totalt 33 nasjonene er det i likhet med tidligere år kvinner fra Nigeria som dominerer, med 57 % av det totale antallet identifiserte kvinner.
- Samtlige 134 nigerianske kvinner er antatt utnyttet i prostitusjon/andre seksuelle formål.
- En forklaring på at Nigeria er så sterkt

- representert i tallmaterialet er at det er nigerianske kvinner, og menn, som utgjør majoriteten på prostitusjonsarenaen utendørs og flere av instansene som rapporterer til KOM driver oppsøkende arbeid i prostitusjonsmiljøene.
- Nærmere 78 % av de rumenske kvinnene er også antatt utnyttet i prostitusjon/andre seksuelle formål, og 21 % er antatt utnyttet til tvangsarbeid/-tjenester, primært tigging.
- 11 av de 17 filippinske kvinnene er utnyttet innen au pair-ordningen, det vil si nærmere 65 %.
- Etiopia har for 2014 rapporteringen nesten halvert antall mulige ofre, sammenlignet med året før.

4.2.5 Menn

I 2014 var det totalt 54 menn over 18 år (ca. 17 % av totalen) som ble fulgt opp som mulige ofre for menneskehandel. Diagram 10 viser mennenes fordeling etter aldersgrupper.

Diagram 10: Menn i 2014 fordelt etter aldersgrupper og antatt hovedutnyttingsform

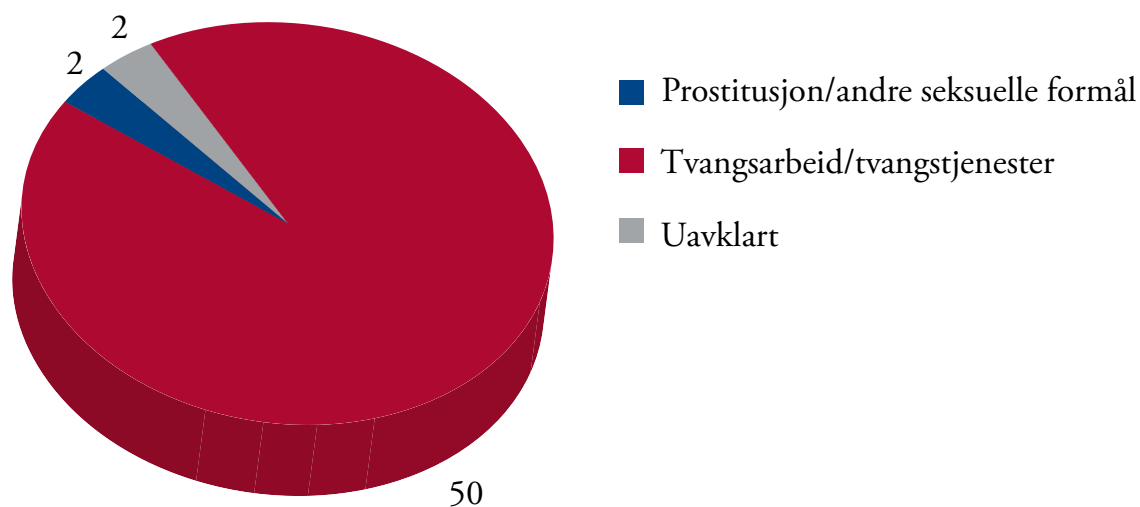


Kommentarer diagram 10:

- De yngste mennene er 18 år, og 10 menn er over 40 år.
- Mennene mellom 20 og 34 år utgjør 67 % av det totale antallet, mens mennene under 20 år utgjør 11 % og mennene over 34 år utgjør 22 %.

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

Diagram 11: Menn i 2014 fordelt etter antatt hovedutnyttingsform.

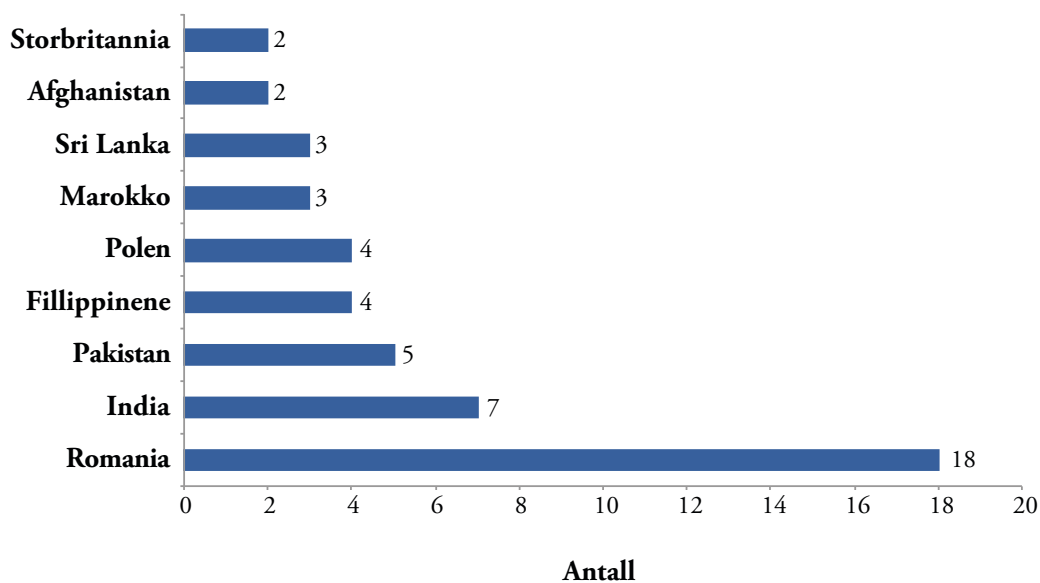


Kommentarer diagram 11:

- 50 av 54 menn, eller 92 %, er antatt utnyttet til tvangsarbeid/-tjenester.
- For 20 av de 54 personer har ikke rapporterende instans spesifisert hvilken bransje eller type arbeid vedkommende har vært utnyttet i.
- 11 menn, eller 20 %, er antatt utnyttet innenfor bygg og anleggsbransjen mens seks menn, eller 11 %, er utnyttet i restaurantbransjen.
- 2 menn antatt utnyttet til prostitusjon eller andre seksuelle formål.
- De siste årene har andelen menn som er identifisert, og fulgt opp, innen tvangsarbeid/ tvangstjenester økt, fra 50 % i 2010 til 92 % i 2014.

Diagram 12 gir en oversikt over nasjonene med to eller flere menn i 2014.

Diagram 12: Menn i 2014 fordelt etter nasjonalitet



Kommentarer diagram 12:

- Totalt representerer de 48 mennene 15 nasjoner.
- I tillegg fikk 6 menn fra 6 ulike nasjoner bistand som mulige ofre.
- 8 av de 18 rumenske mennene er antatt utnyttet innenfor bygg og anleggsbransjen.
- I 2013 var filippinske, indiske og polske menn relativt nye grupper. I 2014 er fortsatt filippinske og indiske menn hyppig representert og på samme nivå ligger nå pakistanske menn. Fortsatt kan det synes som disse nasjonalitetene blir utnyttet i legale virksomheter. I 2012 var det unge menn fra Romania eller afrikanske land som det var mistanke om ble utnyttet til ulike former for kriminalitet, som dominerte bildet.

4.3 Utviklingen 2007–2014

Tabell 5 gir en oversikt over utviklingen i antallet mulige ofre for menneskehandel fordelt på kjønn, alder og antatt utnyttingsform i perioden 2007–2014.

Tabell 5: Mulige ofre for menneskehandel fordelt etter kjønn, alder og antatt utnyttingsform i årene 2007–2014.

År	Jenter antatt under 18	Gutter antatt under 18	Kvinner over 18	Menn over 18	Tot.	Prostit. og andre sek. formål	Tvangsarb og -tjenester Tigging	Krigstjeneste	Organhandel	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 ⁷² 29 %	0	0	11 4 %
2014	18 5,5 %	18 5,5 %	234 72,2 %	54 16,6 %	324	209 64,5 %	103 31,7 %	0	1 0,3 %	6 + 6 1,8 + 1,8 %

Siden KOM startet med å antyde omfang av menneskehandel i Norge, har voksne kvinner utgjort majoriteten av personer som er/har vært under oppfølging som potensielle ofre. I hele perioden har kvinnene utgjort omtrent 68 % av det totale antall ofre. I 2014 steg prosentandelen til 72,2 %. Frem til 2010 økte antallet

voksne menn for hvert år, fra 5 % i 2007 til 13 % i 2010. Fra 2010 til 2011 er det en relativt stor nedgang, til 6 %, mens det fra 2011 til 2012 var en liten økning. Fra 2012 til 2013 økte prosentandelen fra 7 % til 12 %. I 2014 er prosentandelen på 16,6 %, høyere enn noen gang tidligere.

Som påpekt er det fortsatt flest som identifiseres som mulige ofre for utnytting 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, og i 2012 var den prosentvise andelen omtrent den samme som i 2011, da med 24 %. I 2013 og 2014 økte andelen til henholdsvis 29 % og 31,7 %. Igjen ser vi at prosentandelen i 2014 er høyere enn noen gang tidligere.

Når det gjelder de antatte mindreårig 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 17 %, mens guttene utgjorde henholdsvis 9 og 7 %. I 2010 var bildet omvendt, da utgjorde guttene 19 % av totalen, mens jentene utgjorde bare 6 %.

I 2014 er den totale andelen mindreårige lav, med kun 18 jenter og 18 gutter. Omgjort i prosent utgjør jentene og guttene kun 11 % av det totale antallet mulige ofre. Dette er marginalt høyere enn i 2013, men en relativt stor nedgang i forhold til tidligere år.

Det kan være flere forklaringer på at de mindreårige utgjør en mindre andel av det totale antallet mulig ofre for menneskehandel enn tidligere. Bufdir har rapportert et betydelig antall færre antatte ofre enn tidligere år. Flere av de andre instansene/organisasjonene har også rapportert færre mindreårige enn før. Nytt av i år er derimot at Oslo kommune ved Barne- og familieetaten har rapportert direkte til KOM. Sistnevnte rapportering har nok bidratt til at antall rapporterte mindreårige ofre i 2014 er marginalt høyere enn i 2013.

Flere etater og instanser har dog vært svært oppmerksomme på utnyttelsen av mindreårige i menneskehandel

de siste år. I 2012 pågikk det en omfattende rettssak i Bergen tingrett, hvor seks rumenere fra rombefolkningen ble dømt for blant annet å ha utnyttet rom-barn til tigging. Sommeren 2012 ble to litauiske menn dømt i Gulating lagmannsrett for ha utnyttet litauiske mindreårige til vinningskriminalitet. Politi og påtale i Bergen brukte begge sakene for å sette fokus på barn og unges sårbarhet for å bli rekruttert og utnyttet i menneskehandel, og sakene fikk mye omtale i riksdekkende medier. Både i Oslo og Bergen har oppsøkende tjenester i kommunene hatt fokus på miljøer hvor de frykter at mindreårige blir utnyttet, eksempelvis prostitusjonsmiljøer, tiggermiljøer og åpne rusmiljøer. Økt fokus på miljøene, tverretatlig samarbeid, samtaler og informasjon til mulige ofre, og eventuelt tiltak fra barnevernet, samt politiets straffeforfølgning av menneskehandlerne, kan ha bidratt til at det er mindre attraktivt å utnytte mindreårige.

Det er etter KOMs oppfatning viktig at fokuset og samarbeidet opprettholdes og videreutvikles. Europol har påpekt at handel med og utnytting av barn er økende innenfor EU⁷³. Det samme reflekteres i UNODCs globale rapport fra 2014⁷⁴ der det fremgår at omfanget globalt av barn som ofre for menneskehandel har økt jevnt siden 2004. I følge UNODC så utgjorde mindreårige ofre en tredjedel av det totale antall ofre globalt i 2011. Utnyttelse av mindreårige i menneskehandel påfører barn skader og traumer, og bryter med barns grunnleggende rettigheter. Samtidig kan utnyttelsen av barn, både til seksuelle formål og tvangsarbeid/-tjenester, gi svært stor økonomisk profit for menneskehandlerne. I en britisk sak fra 2005 ble det avdekket at mer enn 1000 barn var blitt menneskehandlet fra én rumensk landsby i løpet av ett år. Økonomiske beregninger viste at barna innhentet enorme pengesummer til menneskehandlerne. Hvert barn hadde en potensiell inntjening på £100.000 i året, eller over en million norske kroner.

⁷³ Europol (2011) *Trafficking in Human Beings in the European Union*. The Hague : Europol.

⁷⁴ United Nations Office on Drugs and Crime, http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2014/GLOTIP_2014_full_report.pdf.

Sammenstillingen i tabell 5 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 [...]”⁷⁵.*

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 bildene og 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.

4.4 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.
- Trygg retur og reetablering i hjemlandet.

I anmodningen ber KOM instansene om å rapportere på noen av disse punktene. Innrapporteringene er imidlertid svært mangelfulle. Vi har derfor valgt å redegjøre for oppholdstillatelsene og tilrettelagt retur.

4.4.1 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 tilbys⁷⁶. 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 få saken gjennomført⁷⁷. Denne kan innvilges uten at det har vært en forutgående refleksjonsperiode, og i motsetning til refleksjonsperioden

⁷⁵ Eurostat (2013) *Trafficking in Human Beings*. Luxembourg : Publications Office of the European Union, side 10.

⁷⁶ http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2013-014/#_Toc371409817

⁷⁷ http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2013-014/#_Toc371409823

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 2014 fattet UDI 98 vedtak etter utlendingsforskriften § 8-3, første og annet ledd:

■ **39 av vedtakene gjaldt refleksjonsperiode (utlendingsforskriften § 8-3 første ledd)**

- 27 søknader ble innvilget (hvorav en var mindreårig søker)
- 12 søknader ble avslått

Seks av vedtakene ble fattet av UNE som opprettholdt UDIs vedtak.

■ **59 av vedtakene gjaldt begrenset oppholdstillatelse (utlendingsforskriften § 8-3 andre ledd)**

- 41 søknader ble innvilget
- 18 søknader ble avslått

13 av vedtakene ble fattet av UNE, og hvor UNE omgjorde en av sakene.

I tillegg til disse vedtakene ble det fattet vedtak for syv medfølgende barn. Barna fikk innvilget tillatelse på samme vilkår som foreldrene etter utlendingsforskriften § 8-3 fjerde ledd.

Av de til sammen 98 vedtakene etter utlendingsforskriftens § 8-3, første og annet ledd, var 61 av søkerne kvinner og 23 var menn. I tillegg var det en mindreårig gutt⁷⁸. Flertallet (60 %) av sakene gjaldt utnyttning i prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, eller prostitusjon i kombinasjon med annen utnyttning⁷⁹. 40 % av sakene

gjelder tvangsarbeid eller tvangstjenester. 34 av søkerne var fra Nigeria, ni fra andre afrikanske land, 21 fra østeuropeiske land, 19 søkere var fra asiatiske land og to fra Vest-Europa. De fleste søkerne oppgir å ha vært utsatt for menneskehandel i Norge. Ca. en tredjedel av søkerne hadde før søknaden om opphold etter utlendingsforskriftens § 8-3, søkt om beskyttelse (asyl). Asylsøknaden ble enten henlagt i forbindelse med søknaden om refleksjon eller den var allerede avgjort (dvs avslått).

Søknader etter utlendingsforskriften § 8-3, første og annet ledd, som ble fremmet i 2014 men som ikke var avgjort ved årsskiftet, omfattes ikke av vedtakene over.

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 en rettssak, 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)⁸⁰. 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.

⁷⁸ De 98 vedtakene gjaldt 85 personer totalt.

⁷⁹ Av personvern hensyn kan UDI ikke registrere personsensitive opplysninger i DUF (Datasytemet for utlendings- og flyktningssaker). Noen beregninger er basert på manuelle tellinger, og det hefter følgelig en viss usikkerhet ved disse.

⁸⁰ <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/sentrale/utlendingsforskriften/kap8/8-4/>

I 2014 fattet UDI 45 asylvedtak der søkeren har blitt identifisert som mulig offer for menneskehandel⁸¹:

■ 11 søkere fikk oppholdstillatelse

- To hadde rett til opphold på grunn av beskyttelsesbehov etter utlendingsloven §28
- Ni ble innvilget oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket etter utlendingsloven § 38, hvorav syv for å ha vitnet i straffesak om menneskehandel (utlendingsforskriften § 8-4 og instruks 2010-031-GI).
- UNE har innvilget en tillatelse på grunn av vitneforklaring i sak om menneskehandel jf utlendingsforskriften §8-4.

■ 15 søknader ble avslått etter Dublin-regelverket

■ 19 søknader ble avslått etter realitetsbehandling

Av de 45 personene som søkte om beskyttelse var 39 kvinner og fem menn. I tillegg var det en mindreårig gutt. Prostitusjon og/eller annen seksuell utnyttning ble anført av 34 av søkerne, alle kvinner. Ni personer anførte tvangsarbeid og/eller tvangstjenester, hvorav fire var menn og en mindreårig gutt. 24 av søkerne kom fra Nigeria, 11 fra andre afrikanske land, en fra østeuropeisk land og ni fra asiatiske land. 15 av søkerne hadde før søknaden om beskyttelse hatt refleksjonsperiode eller begrenset oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-3.

I tillegg ble det fattet vedtak for 10 medfølgende barn.

Antatte ofre blant beboere i asylmottak

I 2014 fikk UDI innrapportert 20 antatte ofre for menneskehandel blant beboere i mottak, herunder mottak for enslige mindreårige mellom 15–18 år. 11 av de 20 var mindreårige, av disse var det åtte jenter og tre

gutter, og alle ble meldt inn av transittmottak for enslige mindreårige. Fem av 20 var antatt utnyttet i tvangsarbeid/tvangstjenester, alle mindreårige.

Tallene er manuelle rapporteringer, og det er risiko for underrapportering fra mottak til UDI.

Vedtak etter klagebehandling i Utlendingsnemnda (UNE)

UNE behandler klager over avslag gitt av UDI, som er første instans. UNE erfarer derfor at de fleste som klager på avslag om refleksjonsperiode, begrenset oppholdstillatelse eller beskyttelse allerede har vært i kontakt med andre myndigheter, instanser eller organisasjoner. I utgangspunktet er det bare i unntakstilfeller at UNE som første instans vil identifisere personer som mulig offer for menneskehandel.

I 2014 identifiserte UNE i sin klagebehandling to personer som mulige ofre for menneskehandel. Den ene saken gjaldt en enslig mindreårig asylsøker, antatt utnyttet for seksuelle formål. UNE returnerte saken til UDI som foretok et tilleggsintervju, men opprettholdt sitt vedtak. UDI la til grunn at klageren hadde vært utsatt for seksuelle overgrep i hjemlandet, men mente at han ikke ville risikere nye overgrep ved retur. UNE var enig i UDIs vurdering. Den andre saken gjaldt en kvinne med barn, utnyttet i prostitusjon. Kvinnen hadde oppholdstillatelse i Italia da hun søkte om beskyttelse. I forbindelse med UNEs behandling av en anmodning om omgjøring ble det opplyst at klageren i Italia hadde blitt utnyttet i prostitusjon. Dette hadde tidligere ikke vært noe tema i saken.

UNE la til grunn at klageren ville kunne få beskyttelse og oppfølging i Italia. Hun ble oppfordret til å kontakte

⁸¹ UDI påpeker at det ikke registreres i DUF hvorvidt menneskehandel er anført i en søknad om beskyttelse. Tallene er derfor basert på manuelle tellinger, og det hefter følgelig en viss usikkerhet ved tallene. UDI presiserer at menneskehandelsaker i Asylavdelingen rapporteres etter at det er fattet vedtak i saken, og at tallene derfor ikke gir et fullstendig bilde av antall asylsøkere som er blitt identifisert som mulige ofre i 2014. Tallene omfatter ikke saker der det er indikatorer på menneskehandel, men søkeren ikke selv har oppgitt å være offer.

italienske myndigheter ved retur. Klageren hadde selv tatt kontakt med støttespillere i Frelsesarmeen, som bisto henne i forhold til retur til Italia og oppfølging i forhold til prostitusjon der.

I løpet av 2014 ga UNE bistand/assistanse til en klager som tidligere var identifisert som et offer for menneskehandel av UNE eller en annen instans. Klageren kom til Norge som enslig mindreårig asylsøker. Hun var lovet skolegang, men ble etter ankomst bl.a. tvunget til å arbeide som renholder uten betaling. Saken ble i UNE avgjort i nemndmøte der det fremkom ytterligere opplysninger om hennes status som offer for menneskehandel. Klageren ble vurdert som særlig sårbar, og etter en konkret vurdering ble en miljøarbeider og tidligere verge gitt anledning til å møte i nemndmøtet. De ble også gitt anledning til forklare seg. Advokaten ble i utstrakt grad gitt anledning til å stille klageren spørsmål. Klageren ble gitt beskyttelse. Det ble vurdert om UNE skulle gi klageren informasjon om hennes rettigheter mv. som offer for menneskehandel, men det ble konkludert med at dette allerede var godt ivarettatt av barnevern, verge og advokat.

I noen få saker der det bare forelå en generell mistanke om at klageren kunne være et mulig offer for menneskehandel, ble det sendt ut brev til klageren med spørsmål som kunne være med på å belyse om vedkommende befant seg i en menneskehandelssituasjon.

4.4.2 Tilrettelagt retur til hjemland

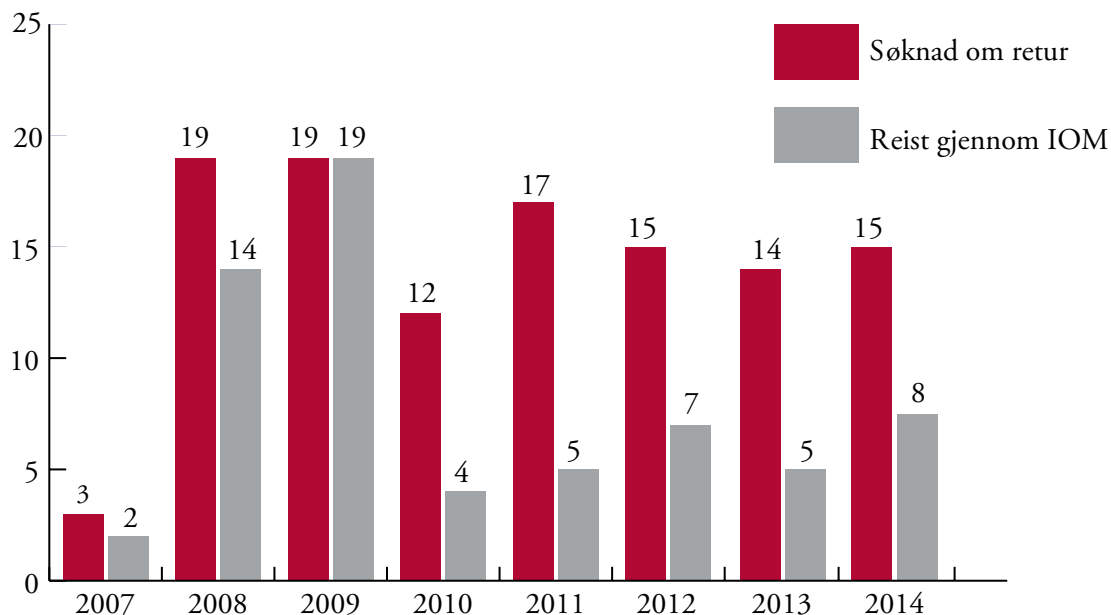
En del av dem som blir identifisert som mulige ofre for menneskehandel velger å returnere til hjemlandet eller til et annet land der de har oppholdstillatelse, uten assistanse fra norske myndigheter eller organisasjoner. Noen forsvinner uten at det vites hvor de er eller har reist. Andre returneres av 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). Justisdepartementet har det overordnede ansvaret for norske myndigheters tilbud om assistert retur og reintegrering til ofre utnyttet i menneskehandel. Det er IOM Oslo, i samarbeid med UDI, som administrerer og legger til rette for programmet. Fra 2007 og frem til 2012 hadde IOM et eget returprogram for mulige ofre for menneskehandel, det såkalte Counter Trafficking-programmet. IOM 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 etablerte IOM i samarbeid med UDI et program for assistert retur og reintegrering for flere grupper av sårbare migranter (Sårbare Grupper Prosjektet), herunder mulige ofre for menneskehandel⁸².

⁸² <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 retursøknader og avreiser gjennom IOM i perioden 2007–2014



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. Siden høsten 2010 har både antallet søknader og antall returer vært relativt stabilt. I en evalueringsrapport fra Norad i 2011, anbefales

norske myndigheter å finansiere IOMs arbeid mot menneskehandel for en lengre periode enn ett år⁸³. En år-til-år finansiering hindrer langsiktig planlegging og skaper mindre kontinuitet og forutsigbarhet i arbeidet.

Ved retur og reintegrering gjennom IOMs Sårbare Grupper Prosjekt tilbys vedkommende en reintegringsstøtte på 7 800 USD (nærmere 61 000,- norske kroner). Denne består av et kontanttilskudd på

1 500 USD og en ikke-kontant støtte på 6 300 USD pr person. 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 samarbeidspartnere⁸⁴. Hvis personen som reiser har med seg et barn så har også barnet krav på samme reintegreringsstøtte, samt ca. 10 000,- norske kroner (1270 USD) kontant pr barn som ekstra støtte for mindreårige medfølgende barn.

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. Henholdsvis 324 mulige ofre mot 15 søknader i 2014. Under punkt 2.3 redegjorde IOM for hvilke utfordringer de står overfor i retur-arbeidet.

I tillegg melder hjelpetiltak om både personlige og praktiske hindringer for antatte ofre som ønsker å benytte seg av IOMs Sårbare Grupper Prosjektet. ROSA-prosjektet melder i sin årsrapport⁸⁵ for 2014 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. Andre hjelpetiltak har på sin side erfart at uklare rutiner og lang saksbehandlingstid kan gjøre at antatte ofre som ønsker å returnere frivillig, velger å forlate landet på egen hånd mens saken er til behandling.

En viktig målsetning med retur- og reintegreringsprosjektet er å forebygge re-traffikering. Så langt har vi imidlertid

lite kunnskap om hva som har skjedd med dem som har valgt å returnere. Ifølge ROSA-prosjektet er det for mye ”usikkerhet rundt hva som vil skje i hjemlandet ved retur. Det er også stor usikkerhet rundt barnas fremtid og sikkerhet, når mor returnerer uten å ha nedbetalt gjeld til bakmenn”⁸⁶. Det vil kunne være lettere, og oppleves som tryggere, for hjelpetiltakene å informere om IOMs retur- og reintegreringsprogram dersom vi har mer (og forhåpentligvis positiv) kunnskap om hva som skjer med de som har vendt tilbake til hjemlandet.

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. Tiltak erfarer også at mange er redde for å returnere til det første søkerlandet fordi de mener menneskehandlerne fortsatt befinner seg der⁸⁷. Mulige ofre for menneskehandel, som i utgangspunktet skal returnere til første søkerland, kan ha mulighet til å søke om retur til hjemlandet gjennom IOM. En eventuell innvilgelse av retur og reintegreringsstøtte vurderes individuelt av UDI.

⁸⁴ For mer informasjon se: http://www.iom.no/images/VARP_docs/VM_norsk.pdf

⁸⁵ ROSA-prosjektets årsrapport 2014, side 21.

⁸⁶ ROSA-prosjektets årsrapport 2013, side 46.

⁸⁷ ROSA-prosjektets årsrapport 2013.

5. Straffesaker om menneskehandel

Samtlige tre 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 straffeforfølges, og for å kunne straffefølge menneskehandlerne forutsettes det at ofrene beskyttes og ivaretas som vitner. I tillegg er det viktig for regjeringen at menneskehandelen forebygges både nasjonalt og internasjonalt.

Menneskehandel som lovbrudd er i strafferettslig sammenheng relativt ny. Forbudet mot menneskehandel, straffeloven § 224, ble tatt inn i straffeloven i 2003. Det er vedtatt en ny straffelov, straffelov 2005, som forventes å tre i kraft 1 oktober 2015. I denne videreføres menneskehandel i §§ 257 og 258. Strafferammen for menneskehandel økes her til seks år, mens strafferammen for grov menneskehandel blir som nå, 10 år.

5.1 Anmeldelse

Tabell 6 gir en oversikt over antall anmeldelser etter straffelovens § 224 de siste ni årene. Opplysningene er

hentet fra politiets straffesaksregister, STRASAK, tabell jus065.

Tabell 6: Antall anmeldelser etter straffelovens § 224 i perioden 2006–2014.

År	ANTALL ANMELDELSER STRAFFELOVENS § 224				Totalt
	Prostitusjon/ andre seksuelle formål	Tvangsarbeid/-tjenester	Organhandel	Krigstjeneste	
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 ⁸⁸	39 ⁸⁹	-	1	70
2014	37 ⁹⁰	68 ⁹¹	1	-	106
Totalt	280	167	2	1	450

⁸⁸ Inkludert to anmeldelser for grov menneskehandel.

⁸⁹ Inkludert fem anmeldelser for grov menneskehandel.

⁹⁰ Inkludert tre anmeldelser for grov menneskehandel.

⁹¹ Inkludert førtiåtte anmeldelser for grov menneskehandel.

Antallet anmeldelser steg jevnt fra 2009 til 2012. Fra 2013 til 2014 fikk vi en økning på 51,4 %. Antall anmeldelser for utnyttelse til tvangsarbeid/tvangstjenester er for andre gang høyere enn for utnyttelse til prostitusjon/andre seksuelle formål.

Anmeldelsene innen tvangsarbeid og tvangstjenester har siden 2006 økt for hvert år. En mulig årsak til økningen kan skyldes de siste års økte fokus, og mer erkjennelse og kunnskap om at tvangsarbeid eksisterer i Norge. Det er nå større bevissthet om at menneskehandel ikke bare handler om kvinner som utnyttet til prostitusjon. Erfaringer gjennom konkrete saker gjør det enklere, blant annet for politi og påtale, å definere nye saker som menneskehandel. I tillegg har flere store mediaopplag om sosial dumping og kriminalitet i arbeidslivet bidratt til å synliggjøre utnyttelsen av mennesker. Anmeldelsene for menneskehandel til prostitusjon og/eller andre seksuelle formål har siden 2009 ligget på ca. 30–35 per år. I 2014 var det registrert en anmeldelse for menneskehandel til organhandel.

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 lurt på nytt.
- En oppfatning om at vedkommende har det bedre i menneskehandelssituasjonen enn forut for utnyttelsessituasjonen.
- Økonomiske forpliktelser overfor familie i hjemland – og få muligheter til inntektsgivende arbeid.
- 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. Bistanden og beskyttelsen blir ofte midlertidig eller tidsbegrenset.
- 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.
- 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 4.1.2 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 fremmende for at de velger å samarbeide med politi- og påtalemyndighet om straffefølgelse av menneskehandlerne.

5.2 Etterforskning

KOM ønsker å gi en beskrivelse av omfanget av straffesaker etter straffelovens § 224, og hvilke utfordringer politi- og påtalemyndighet står overfor. KOM har for denne tilstandsrapporten anmodet landets politidistrikter og særorgan, samt landets statsadvokatembeter, om innspill hva gjelder omfang og art av saker. 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

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 samarbeid⁹². 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 bidra til at myndighetene kan straffefølge menneskehandlerne. I realiteten synes Brunovskis å se at målet om å straffefølge 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.”⁹³

utfordringene i denne sakstypen ligger og hovedårsakene til at saker ikke subsumeres under straffelovens § 224. Totalt 11 av 27 politidistrikt har besvart anmodningen, samt ett særorgan.

Tabell 7 viser anmeldelsene i 2014 fordelt på politidistrikt. Opplysningene er hentet fra politiets straffesaksregister, STRASAK, tabell jus063. Oversikten viser at Oslo politidistrikt har 26 % av alle anmeldelsene. Søndre Buskerud politidistrikt har ca. 33 % og Hordaland og Romerike politidistrikt har henholdsvis ca. 10 og 9 %.

⁹² 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.

⁹³ Ibid side 71.

Tabell 7: Anmeldelser i 2014 fordelt på politidistrikt.

POLITI-DISTRIKT	ANTALL ANMELDELSER STRAFFELOVENS § 224				TOTALT
	Prostitusjon/ andre seksuelle formål	Tvangsarbeid/-tjenester	Organhandel	Krigstjeneste	
Oslo politidistrikt	22	6	-	-	28
Follo politidistrikt	-	1	-	-	1
Østfold politidistrikt	1	-	-	-	1
Asker og Bærum politidistrikt	-	1	-	-	1
Søndre Buskerud politidistrikt	-	35	-	-	35
Rogaland politidistrikt	1	4	-	-	5
Haugaland og Sunnhordland politidistrikt	1	4	-	-	5
Hordaland politidistrikt	3	8	-	-	11
Midtre Hålogaland politidistrikt	1	-	-	-	1
Sogn og Fjordane politidistrikt	-	1	-	-	1
Agder politidistrikt	-	1	1	-	2
Nordmøre og Romsdal politidistrikt	-	1	1	-	2
Hedmark politidistrikt	2	-	-	-	2
Nordre Buskerud politidistrikt	5	-	-	-	5
Romerike politidistrikt	-	10	-	-	10
Telemark politidistrikt	1	-	-	-	1
Totalt	37	68	1	-	106⁹⁴

⁹⁴ Landsoversikten i tabell 7 viser total 106 anmeldelser. Statistikken er "frosset" pr 01.01 hvert år, antall kan forandres underveis gjennom skifte av status i etterforskningen.

Noen politidistrikt har opprettet særskilte enheter, prosjekter eller ”miljøer” som har ansvar for å etterforske menneskehandelssaker.

Kripos

Ved Kripos jobber en polititjenestemann fulltid med menneskehandelssaker. I 2014 har ikke Kripos etterforsket egne saker, men enheten har bistått flere politidistrikt i saker om menneskehandel. Hovedvekten har dreid seg om utnyttelse til tvangsarbeid. Bistanden har i hovedsak gått på koordinering av aktiviteter og videreformidling av informasjon, samt rådgivning og stedlig bistand. De fleste menneskehandelssakene har et internasjonalt tilsnitt eller forgreininger. Kripos har en sentral rolle innen internasjonalt politisamarbeid og er kontaktpunkt for flere internasjonale kanaler, for eksempel Europol og Interpol.

Kripos har i 2014 fokusert i økende grad på fenomenet arbeidsmarkeds kriminalitet. Utnyttelse av arbeidstakere er en vesentlig del av arbeidskriminaliteten. Lovbruddene er oftest systematiske, bevisste og med hensikt å oppnå økt profit og å utkonkurrere de som driver lovlig virksomhet. De groveste formene for utnyttelse har en klar grenseflate mot menneskehandel, og Kripos erfarer at man i dette skjæringspunktet finner tvangsarbeid.

I saker om menneskehandel til tvangsarbeid erfarer Kripos flere utfordringer:

- Grunnleggende kulturforskjeller og språklige barrierer skaper utfordringer i etterforskningen.
- Menneskehandlerne er ofte fra samme land som ofrene, og gjennom samarbeid med andre i hjemlandet kan de kontrollere ofrene.
- Mulige ofre er i mange tilfeller lite samarbeidsvillige. Kripos erfarer at årsakene kan være manglende tillit til norske myndigheter, frykt for represalier og frykt for tap av inntekt, samt at

ofrene ofte ikke ser på seg selv som offer.

- Det er vanskelig å avdekke saker og identifisere ofre da de potensielle ofrene ofte har kortvarige arbeids- og oppholdstillatelser i Norge, eksempelvis sesongtillatelser.
- Mulige ofre er ofte fra land det kan være utfordrende å samarbeide med når det gjelder utveksling av informasjon og innhenting av bevis. Årsaken kan være forståelsen av begrepet ”tvangsarbeid”, men også så alvorlige årsaker som korrupsjon.

Også i saker om menneskehandel til prostitusjon/andre seksuelle formål står Kripos overfor flere utfordringer:

- Hvordan identifisere ofrene for menneskehandel og motivere dem til å samarbeide.
- Ofrenes gjeld til menneskehandlerne og øvrige livssituasjon gjør det vanskelig for ofrene å ha kontakt/samarbeide med norske myndigheter.
- Ofrenes frykt for represalier mot familien i hjemlandet dersom de ikke gjør som menneskehandlerne vil.

Generelt for alle sakstypene erfarer Kripos at mange saker om menneskehandel kan være svært ressurskrevende, og at politidistriktene har knappe ressurser og må foreta prioriteringer. I tillegg opplever Kripos at noen politidistrikt mangler kompetanse på feltet. Kunnskap om menneskehandel er nødvendig for at politiet skal kunne avdekke saker og starte en etterforskning. Kripos understreker også viktigheten av tverretattlig samarbeid i bekjempelsen av menneskehandelen.

Oslo politidistrikt

STOP-prosjektet ble igangsatt i Oslo politidistrikt i januar 2007, som et av tiltakene i dagjeldende handlingsplan mot menneskehandel (2006–2009). I henhold til mandatet

skulle prosjektet ha et forebyggende fokus og benytte problemorientert politiarbeid som metode. I 2012 ble STOP avviklet som prosjekt, og lagt inn i den ordinære linja, underlagt Seksjon for organisert kriminalitet.

Siden prosjektet ble avviklet har det både internt i distriktet og blant aktørene i KOM-nettverket vært diskusjoner om ordningen har fungert hensiktsmessig. I februar 2014 besluttet distriktet igjen å opprette en egen gruppe som skal etterforske saker om menneskehandel til prostitusjon eller andre seksuelle formål. Saker vedrørende menneskehandel til tvangsarbeid, tvangstjenester og tigging behandles av Utlendingsseksjonen ved Oslo politidistrikt. Det er for 2014 ikke innkommet rapportering fra denne seksjonen til KOM.

I 2014 hadde Oslo politidistrikt ved Organisert Kriminalitet til behandling 22 saker om mulig menneskehandel innen prostitusjon/andre seksuelle formål. 18 antatte ofre var kvinner.

I arbeidet med menneskehandelssaker til prostitusjon/andre seksuelle formål erfarer Oslo politidistrikt flere utfordringer. De viktigste er:

- De fornærmede har ofte en relasjon eller tilknytning til utnytter. For eksempel en kjærestereelasjon eller fornærmede ser på utnytter som en som hjalp henne ut av en dårligere situasjon. Det gjør at for fornærmede ofte forklarer seg til menneskehandlernes fordel.
- Tolkenes kvalitet og habilitet kan skape utfordringer.
- En del saker blir anmeldt ved utgangen av refleksjonsperioden. Da er bevisbildet krevende. Elektroniske spor er slettet. Det kan bidra til at vitneforklaringene mister troverdighet og/eller at de blir upresise.

- Forklaringene til fornærmede er lite eller ikke troverdig, og kan inneholde løgner. Etterforskere erfarer at motivasjonen kan være å dekke over andre forhold, eller skyldes grunner de ikke klarer å fange opp eller forstå.
- Det er varierende kvalitet på hjelpen fra andre land, og bevisopptak i utlandet er særskilt krevende.

Rogaland politidistrikt

Ved Rogaland politidistrikt er det tre polititjenestemenn som jobber fulltid med menneskehandelssaker. Disse er ansatt ved Seksjon Organisert Kriminalitet, som hører under Felles etterforskningsenhet. I tillegg har også Utlendingsseksjonen, som hører under Felles forvaltningsenhet, opparbeidet seg mye erfaring med å forebygge og avdekke menneskehandel til tvangsarbeid.

Rogaland politidistrikt erfarer at satsningen på fagfeltet har ført til flere menneskehandelssaker, både hva gjelder saker under etterforskning og fellende dommer. Interessen har vært økende blant de ansatte i distriktet de siste årene. Menneskehandelsgruppen mottar mye etterretningsinformasjon, og tilbakemeldingene fra andre i distriktet er at de ser mer nytte av å komme med etterretningsinformasjon når de vet at det er spesialister på feltet som har ansvaret for å behandle den. De dedikerte tjenestemennene benyttes også for råd og veiledning i startfasen av straffesaker, spesielt i forhold til grensen for når en sak kan registreres som menneskehandel.

Generelt erfarer Rogaland at den største utfordringen i menneskehandelssaker er kompetanse om fenomenet, indikatorer for identifisering av potensielle ofre og hvordan få offeret til å samarbeide og gi informasjon, og hva som er viktig å gjøre ved oppstart av etterforskningen. I likhet med Kripos påpeker Rogaland viktigheten av at politiet har særskilte ressurser til å behandle sakene.

I tillegg erfarer Rogaland at det er viktig å skaffe seg informanter også i menneskehandelssaker.

I 2014 hadde Rogaland politidistrikt tre saker om mulig menneskehandel til behandling. En omhandlet utnyttelse til prostitusjon/andre seksuelle formål og en sak utnyttelse til tigging. Sakene omfattet totalt:

- 7 antatte ofre, hvorav en var kvinne og resten menn.
- Fem mulige menneskehandlere, hvorav en var kvinne og resten var menn.
- De fleste ofre og menneskehandlere kom fra samme nasjonalitet.
- En sak er henlagt av ulike årsaker; manglende opplysninger om gjerningsperson og ingen etterprøvbare opplysninger.
- To saker var fremdeles under etterforskning.

Hordaland politidistrikt

Hordaland politidistrikt opprettet i august 2009 en spesialgruppe, EXIT-prosjektet. Gruppens formål var å bekjempe menneskehandel, brudd på sexkjøpsforbudet og hallikvirksomhet. I 2012 ble EXIT implementert i den ordinære linja, underlagt Seksjon for organisert kriminalitet. Fra august 2014 består EXIT av fire etterforskere og påtalejurister, samt en rådgiver. Sistnevnte arbeider tett på etterretningsavsnittet, slik at det dras nytte av ressurser og kapasitet.

EXIT har hatt flere saker til etterforskning og rettsbehandling i løpet av 2014. To saker har endt med felle dom etter §224, mens andre fremdeles er under etterforskning. Aktuelle tips og hendelser vedrørende menneskehandel er samlet og vurdert. Noen er fulgt videre opp i form av etterforskning eller andre tiltak.

Østfold politidistrikt

I Østfold politidistrikt er det SEUT, Sentral etterforsknings- og utlendingsenhet, som etterforsker alle sakene i distriktet hvor det mistenkes menneskehandel og menneskesmugling. I enheten er det samlet

etterforsknings- og påtalekompetanse både innen utlendingsfeltet og saker som omhandler organisert kriminalitet.

Distriktet erfarer at det i mange menneskehandelssaker, i likhet med andre liknende sakstyper som for eksempel familievold, ofte blir ”ord mot ord”. Ofte foreligger det få bevis som understøtter fornærmedes forklaring. I likhet med Oslo politidistrikt erfarer politiet i Østfold at anmeldelsene i saker om utnyttelse til prostitusjon kommer for sent med tanke på innhenting av elektroniske spor.

I 2011 tok Østfold politidistrikt initiativ til opprettelsen av lokale tverretatlige samarbeidsfora. Et forum for voksne ofre og et forum for antatte mindreårige ofre for menneskehandel. Samarbeidsforaene brukes aktivt både hva gjelder tverretatlig samarbeid i konkrete saker, og som arena for erfaringsutveksling, opprettelse eller revisjon av rutiner for saksflyt og samarbeid, og drøftinger av ulike problemstillinger.

I 2014 behandlet Østfold politidistrikt en sak om mulig menneskehandel. Saken ble henlagt da fornærmede forsvant fra krisesenter.

Sør-Trøndelag politidistrikt

Sør-Trøndelag politidistrikt har etablert et prosjekt, ”Pimpit”, med etterforskere som driver oppsøkende virksomhet i prostitusjonsmiljøet. Etterforskerne har kompetanse og fokus også på menneskehandel. På grunn av ressursituasjonen i distriktet ble etterforskerne i ”Pimpit” beordret til annen tjeneste siste halvdel av 2013. ”Pimpit” gjenopptok sitt arbeid i oktober 2014.

”Pimpit” har identifisert fire mulige ofre for menneskehandel i 2014. Ingen av disse ble senere verifisert som mulige ofre.

Sør-Trøndelag politidistrikt, har et godt samarbeid med Trondheim kommune. I 2014 gjorde de flere vurderinger (ikke straffesak), der utenlandske kvinner var involvert.

Søndre Buskerud politidistrikt

I Søndre Buskerud politidistrikt hadde både Lier lensmannskontor og Nedre Eiker lensmannskontor menneskehandelssaker under etterforskning i 2014.

Nedre Eiker lensmannskontor startet etterforskningen av en menneskehandelssak høsten 2013, som gjaldt mulig utnyttelse av vietnamesiske statsborgere innen jordbruk og gartnerinæring. 34 vietnamesiske statsborgere hadde status som fornærmede i saken, men samtlige har reist tilbake til Vietnam. Saken ligger hos Statsadvokaten.

Også Lier lensmannskontor etterforsket i 2014 en menneskehandelssak innen gartnerinæring/hagesenter. Saken gjaldt mulig utnyttelse av sesongarbeidere fra India. Tre indiske menn er fornærmet i saken. Hovedforhandlingene i saken begynner i 2015.

Lier lensmannskontor har gjort seg mange erfaringer gjennom etterforskningen. I tillegg til den omfattende tidsbruken har etterforskere og påtalejurister erfart at:

- De dårlige arbeidsforholdene i Norge oppleves likevel som bedre enn alternativene i hjemlandet, hvilket gjør at ofrene avfinder seg med de uverdige forholdene.
- Utgiftene til tolk er høye.
- Det internasjonale tilsnittet i menneskehandelssakene er krevende. Det har vært nødvendig med bevisopptak i India av flere vitner.
- De antatte ofrene vegrer seg mot å samarbeide og forklare seg for politiet.

I likhet med Østfold politidistrikt trekker Søndre Buskerud politidistrikt paralleller til saker som omhandler vold i nære relasjoner. I disse sakene er heller ikke uvanlig at fornærmede lever under sterkt press, ser ikke andre alternativer enn å leve i overgrepssituasjonen og håper på forbedring – og av disse grunnene ikke vil forklare seg.

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 straffelovens § 224. For politi- og påtalemyndighet kan det være viktigere å få stoppet utnyttene 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 etter straffelovens § 224 har 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 2014. Seks av landets 10 regionale statsadvokatembeter har svart på anmodningen, samt Det nasjonale statsadvokatembetet. Halvparten har meldt at de har hatt saker etter straffelovens § 224 til behandling. Det er Oslo, Rogaland og Hordaland statsadvokatembeter.

Oslo statsadvokatembeter fikk i 2014 oversendt henholdsvis 9 enkeltsaker (hvorav en sak gjaldt rettsanmodning til utlandet) samt 4 sakskomplekser med henholdsvis 35, 8, 3 og 1 vedleggsaker som gjaldt mulig overtredelse av straffeloven §224. 60 saker var etterforsket og kodet som mulig overtredelse av straffeloven §224. Ni av sakene gjaldt utnyttning til prostitusjon, mens 51 av sakene gjaldt utnyttning til tvangsarbeid.

Det er tatt ut tiltale i tre av sakskompleksene til sammen 15 saker. De mest brukte henleggelseskodene er bevisets stilling og manglende opplysninger om gjerningsmann.

Det er sterk økning i antall saker sammenlignet med foregående år. Særlig antall saker som gjelder utnyttning til tvangsarbeid har en markant økning.

Rogaland statsadvokatembeter fikk i 2014 oversendt fem saker til behandling hvor menneskehandel har vært behandlet. To av sakene har endt med tiltale og dom. To saker har endt med henleggelse etter bevisets stilling. Den ene av disse to er påklaget og ikke ferdig behandlet. Den siste gjaldt brudd på straffeloven §222, tvangsekteskap. Denne saken ble besluttet henlagt etter bevisets stilling men det ble opprettet sak på menneskehandel. Saken er for tiden under etterforskning.

I samarbeid med Kripas har KOM de siste årene utarbeidet en oversikt over straffesaker med fellende dom. 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 kun er komplett på dommer fra Høyesterett, er det totalt 37 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 8 under gir en oversikt over sakene som har endt med fellende dom siden forbudet mot menneskehandel ble innført i 2003.

Tabell 8: Oversikt over straffesaker med fellende dom etter straffelovens § 224.

	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 ⁹⁶ 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 ⁹⁷	Rogaland	2 mann Storbritannia	1 mann Storbritannia	Tvangsarbeid	JA
8	2007 ⁹⁸ 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

⁹⁵ Lovdata er en privat stiftelse opprettet i 1981 av Justisdepartementet 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.

⁹⁶ Anken ble forkastet av Gulating lagmannsrett.

⁹⁷ Første dom for tvangsarbeid.

⁹⁸ Første dom for utnyttelse i utlandet.

11	2008 Oslo tingrett 2009 Borgarting lagmannsrett	Oslo	3 kvinner Brasil	1 mann Nigeria	Prostitusjon	JA
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 ⁹⁹	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

⁹⁹ Mannen ble dømt for å ha "lånt ut" kvinnene til venner, men ikke dømt for utnyttelsen han selv begikk.

¹⁰⁰ Første dom for tvangstjenester, utnyttelse til vinningskriminalitet.

¹⁰¹ Anken ble forkastet av Høyesterett.

24	2011 ¹⁰⁰ Bergen tingrett 2012 Gulating lagmannsrett 2013 ¹⁰¹ Høyesterett	Hordaland	1 gutt Litauen 3 jenter Litauen	2 menn Litauen	Tvangstjenester (vinnings- kriminalitet)	JA
25	2012 Oslo tingrett 2013 Borgarting lagmannsrett ¹⁰² 2013 Høyesterett	Oslo	2 kvinner Filippinene	1 mann USA	Seksuelle formål	JA
26	2012 Bergen tingrett	Hordaland	4 jenter Romania	3 menn Romania 3 kvinner Romania	Tvangstjenester og tigging	JA
27	2012 ¹⁰³ 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 Romerrike tingrett 2014 Eidsivating lagmannsrett 2014 ¹⁰⁴ Høyesterett	Romerrike	2 jenter Nederland	1 mann Nederland	Smugling av khat	JA
31	2013 Stavanger tingrett 2014 Gulating lagmannsrett 2014 ¹⁰⁵ Høyesterett	Rogaland	1 kvinne Filippinene	1 mann Norge	Seksuelle tjenester	JA
32	2013 Jæren tingrett 2014 Gulating lagmannsrett 2014 ¹⁰⁶ Høyesterett	Rogaland	1 gutt Filippinene	1 mann Norge	Seksuelle tjenester	JA

¹⁰² I Oslo tingrett ble en mann og en kvinne dømt for menneskehandel. I Borgarting lagmannsrett ble kvinnen frifunnet for menneskehandel, mens mannen ble domfelt.

¹⁰³ Første dom hvor fornærmede er voksen mann.

¹⁰⁴ Anken ble forkastet av Høyesterett.

¹⁰⁵ Anken ble forkastet av Høyesterett.

¹⁰⁶ Anken ble forkastet av Høyesterett.

¹⁰⁷ Første tilståelsesdom for menneskehandel.

33	2013 ¹⁰⁷ Bergen tingrett	Hordaland	1 kvinne Romania	1 mann Romania	Prostitusjon	JA
34	2014 ¹⁰⁸ Sør-Trøndelag tingrett 2014 Frostating lagmannsrett 2015 ¹⁰⁹ Høyesterett	Sør-Trøndelag	1 kvinne Norge	1 mann Norge	Prostitusjon	JA
35	2014 ¹¹⁰ Bergen tingrett	Hordaland	1 kvinne Nigeria	1 kvinne Nigeria 1 mann Nigeria	Prostitusjon	JA: Kvinnen NEI: Mannen
36	2014 Bergen tingrett	Hordaland	1 jente Romania	1 mann Romania	Tvangstjenester, tiggning, seksuelle tjenester	JA
37	2014 Drammen tingrett 2015 Borgarting lagmannsrett	Søndre Buskerud	1 kvinne Nigeria	1 mann Norge	Prostitusjon	JA

Av de 37 sakene er det fortsatt bare én dom for utnyttelse i tvangsarbeid. Fire dommer er for utnyttelse til ulike former for tvangstjenester, og en dom er for utnyttelse til tiggning. Tvangstjenestene dreier seg om narkotika- eller vinningskriminalitet, eller en kombinasjon av kriminalitet og tiggning. I de tre tvangstjenestedommene og i dommen for tiggning var ofrene mindreårige. Tabellen viser at totalt 12 av sakskompleksene omfatter utnyttelse av mindreårige gutter og jenter. Til sammen 31 barn har vært utnyttet til ulike formål. En årsak til det høye antallet mindreårige er en sak hvor en norsk mann er dømt for ha utnyttet 12 mindreårige gutter.

Flere av politidistriktene har påpekt at grensdragningen mellom ulike fenomen kan være vanskelig å skille, og kanskje spesielt grenseoppgangen 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.

Som det fremkommer i tabell 9 omfatter de fleste dommene, 31 av 37 dommer, utnyttelse til prostitusjon og/eller andre seksuelle formål. Det har vært flere saker som har gått på utnyttelse innen au pair-liknende forhold.

¹⁰⁸ Første dom hvor fornærmede er etnisk norsk.

¹⁰⁹ Anken ble forkastet av Høyesterett.

¹¹⁰ Første dom etter straffelovens §§ 224 og 60a. § 60a er ekstra skjerpene og blir omtalt som "mafia-paragrafen".

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 alle som gjennom sin yrkesutøvelse kan komme i kontakt med potensielle ofre har en plikt å identifisere og hjelpe vedkommende med å komme i kontakt med hjelpeapparatet. Terskelen for å bevise menneskehandel etter straffeloven er høy. Det viser seg i tillegg at det er krevende å oppfylle vilkårene i straffelovens § 224. Som gjennomgangen i dette kapitlet viser står både politi- og påtalemyndighet overfor en rekke utfordringer.

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 forgreninger og manglende ressurser vanskeliggjøre straffeforfølgningen.

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 iretteføring 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.”

Hordaland statsadvokatembete påpeker videre at etterforskningen vanskeliggjøres fordi politiet ikke har anledning å bruke kommunikasjonskontroll ved mistanke om menneskehandel etter straffelovens § 224 første ledd. (Ved mistanke om grov menneskehandel etter straffelovens § 224 fjerde ledd kan politiet benytte kommunikasjonskontroll.) Embetet synes å mene at en slik adgang vil kunne redusere behovet for utenlandsetterforskning i mange saker, og trolig også være kostnadsbesparende.

I henhold til handlingsplanen *Sammen mot menneskehandel (2011-2014)* tiltak 35 skal politiets innsats mot menneskehandel evalueres. Arbeidet er påbegynt og utføres av forskningsavdelingen på Politihøgskolen. Evalueringen 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 fellende 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 I

Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i informasjon som er innrapportert til KOM i henhold til bestillinger av 30. januar og 19. februar 2015. I bestillingen til Tverretatlig og Operativ samarbeidsgruppe og andre samarbeidspartnere er instansene anmodet om å rapportere om hvilke aktiviteter etaten/organisasjonen har gjennomført på feltet menneskehandel i 2014:

1. Beskriv hvilke to arbeidsoppgaver som er mest utfordrende for din instans i arbeidet med å bistå ofre for menneskehandel (eksempelvis knyttet til aktiviteter, bolig, informasjon med mer)
2. Hvilke tiltak:
 - a) har din instans gjort for å bøte på utfordringene
 - b) hva må eventuelt til for å bøte på utfordringene
3. De to viktigste opplæringstiltakene rettet mot personell (etter instansens egen vurdering)
4. Intern rutine/regelutvikling
5. Informasjonstiltak/kampanjer
6. Andre aktuelle forhold/tall man ønsker å belyse

Innrapporteringene på disse punktene har imidlertid vært svært varierende, så vi har valgt å omhandle punktene 1 og 2 i rapporten.

Etater/organisasjoner med direkte oppfølgings-/rapporteringsansvar overfor mulige ofre for menneskehandel ble i tillegg bedt om å fylle ut et Excel-skjema med følgende kategorier:

- Kjønn
- Nasjonalitet
- Fødselsår
- Alder
- Antatt type utnyttning
- 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 bestillingen til politidistrikt, særorgan og statsadvokatembeter er disse anmodet om innspill hva gjelder art og omfang 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 straffelovens § 224.

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”

II ordet ”brukes” inngår også videreformidling av opplysningene. I forarbeidene 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 forarbeidene¹¹² fremkommer ”behandling av personopplysninger som ledd i arkivering eller i forbindelse med statistikk, historisk eller vitenskaplig virksomhet.” som eksempel på slike oppgaver. Organisasjonenes viderefremming av personopplysninger til KOM vil følgelig oppfylle vilkårene i personopplysningsloven § 8.

I personopplysningsloven § 9 stilles det imidlertid tilleggsvilkår 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 viderefremming 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 vitenskaplige formål, og samfunnets interesse i at behandlingen finner sted klart overstiger ulempe den kan medføre for den enkelte.” KOM viser til at formålet med organisasjonenes viderefremming 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 viderefremme 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 viderefremme opplysningene til KOM.

¹¹² Ot.prp.nr.92 (1998–1999).



Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel

For informasjon – ring:

+47 23 36 41 00

KOM.pod@politiet.no

