



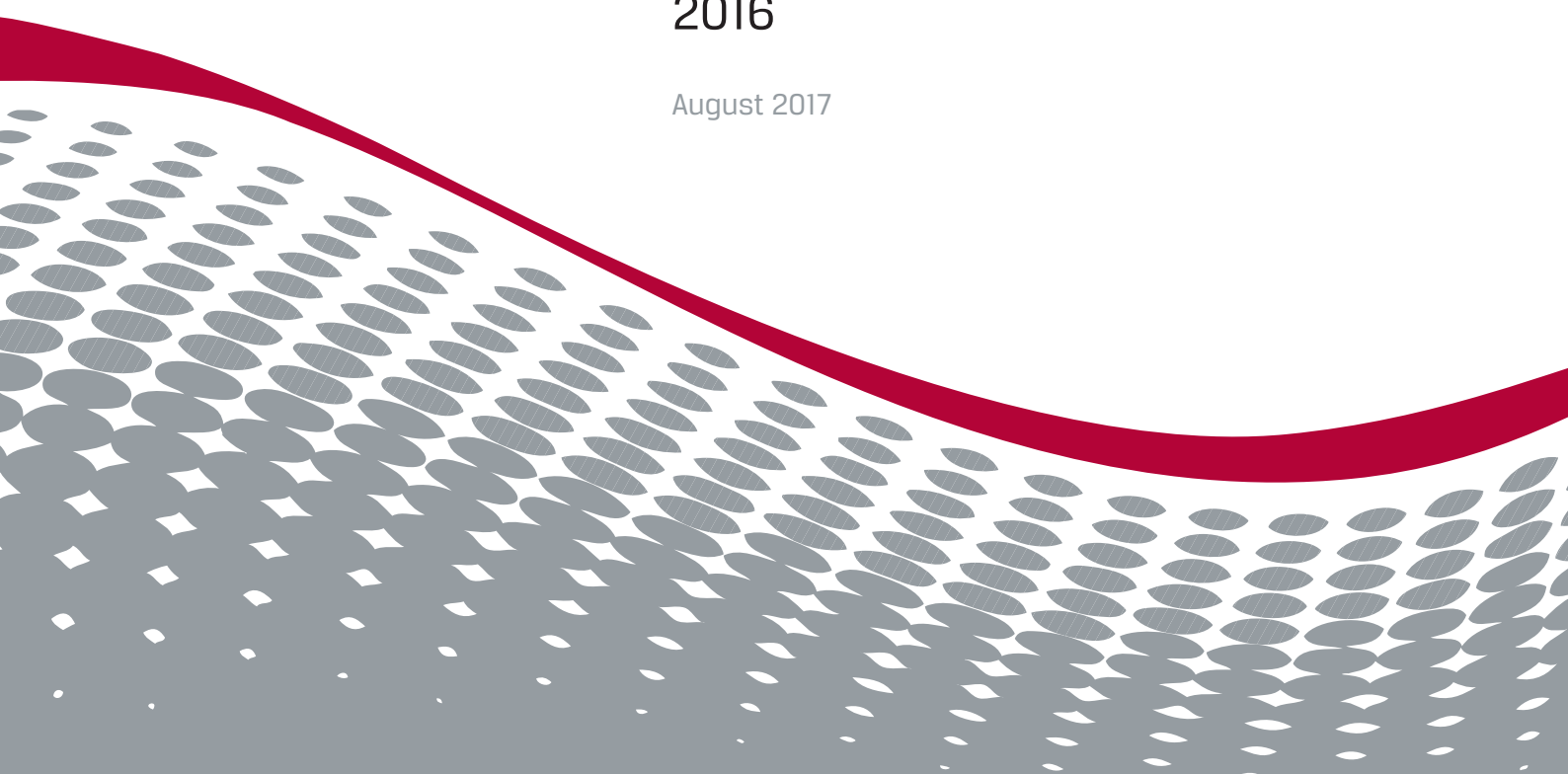
Koordineringsenheden for Ofre for Menneskehandel

# Rapport

fra Koordineringsenheden  
for ofre for menneskehandel

2016

August 2017





# Innhold

<b>Sammendrag</b>	<b>3</b>	4.6.6 Menn over 18 år.....	38
<b>1 Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel</b>	<b>5</b>	4.7 Utviklingen 2007–2016 .....	40
1.1 Et virkemiddel for bedre samordning.....	5	<b>5 Rettigheter til identifiserte antatte ofre</b>	<b>42</b>
1.2 Samarbeidsaktører.....	6	5.1 Hva er antatte ofres rettigheter? .....	42
1.3 Mandat skal revideres.....	7	5.2 Hvorfor velger mange å avslå tilbud om bistand? ..	42
1.4 KOMs tilstandsrapport .....	7	5.3 Opphold.....	43
<b>2 KOMs aktiviteter 2016</b>	<b>9</b>	5.3.1 Begrenset oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel.....	43
2.1 Nettverksdriftning og kompetanseutvikling .....	9	5.3.2 Asylvedtak der søkere er identifisert som mulige ofre .....	45
2.1.1 Møter i regi av KOM.....	9	5.3.3 Beboere i asylmottak .....	47
2.1.2 Eksterne møter og seminarer.....	10	5.4 Bistand til trygg retur og reetablering .....	48
2.2 Veiledning, informasjonstiltak og rapporteringer.....	10	<b>6 Straffesaker om menneskehandel</b>	<b>50</b>
<b>3 Utfordringer på feltet</b>	<b>12</b>	6.1 Mål og prioriteringer for politiets arbeid.....	50
3.1 Overordnet behov for styrket samordning.....	12	6.2 Straffelovsbestemmelsen om menneskehandel ...	50
3.2 Særlige innmeldte utfordringer 2016 .....	13	6.3 Styrking av innsatsen i politiet.....	51
3.2.1 Koordinert hjelpeapparat for barn som er ofre for menneskehandel .....	13	6.4 Anmeldelser .....	52
3.2.2 Avdekking av ofre for tvangsarbeid og tvangstjenester.....	14	6.5 Saker under etterforskning .....	55
3.2.3 Identifisering og oppfølging ved utlendingskontroll .....	17	6.6 Saker under påtalebehandling .....	56
3.2.4 Manglende dokumentasjon på identitet .....	18	6.7 Utfordringer og tiltak .....	57
3.2.5 Tilgang til rettigheter .....	19	6.7.1 Prioritering, ressurser og kompetanse.....	57
3.2.6 Retur .....	21	6.7.2 Etterretning.....	58
3.3 Utfordringer i et internasjonalt perspektiv .....	23	6.7.3 Forebygging .....	58
<b>4 Omfang av mulige ofre</b>	<b>26</b>	6.7.4 Avdekking og identifisering av ofre .....	59
4.1 Hvem kan identifisere?.....	26	6.7.5 Ofrenes vilje og mulighet til å samarbeide med politiet.....	60
4.2 Hvem omfattes av omfangsberegningen? .....	26	6.7.6 Etterforskning.....	61
4.3 Utfordringer ved innhenting og sammenstilling av data.....	27	6.7.7 Samarbeid med påtale.....	62
4.4 Omfang av mulige ofre 2016 .....	28	6.8 Rettspraksis i utvikling .....	63
4.5 Hvor mange har valgt å avslå bistand? .....	29	6.8.1 Domfellelser for menneskehandel.....	63
4.6 Hvem er de antatte ofrene? .....	30	6.8.2 Evaluering av politiets innsats .....	64
4.6.1 En oversikt.....	30	6.8.3 Hva er det internasjonale bildet? .....	65
4.6.2 Nasjonaliteter.....	31	<b>Vedlegg 1 Straffesaker 2016 og 2017 (1. halvår med fellende dom</b>	<b>67</b>
4.6.3 Utnyttingsformer.....	31	<b>Vedlegg 2 Oversikt over straffesaker med fellende dom</b>	<b>71</b>
4.6.4 Antatte mindreårige .....	33		
4.6.5 Kvinner over 18 år.....	36		



# Sammendrag

Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) er gitt i oppgave av Justis- og beredskapsdepartementet (JD) å utarbeide en årlig **tilstandsrapport** om situasjonen på menneskehandelsfeltet i Norge. Tilstandsrapporten kartlegger omfang av mulige ofre som mottar bistand fra myndigheter og hjelpetiltak, gir oversikt over straffesaker, belyser utfordringer og gir innspill til forbedringstiltak.

KOMs årlige tilstandsrapporter har i løpet av de siste årene innholdsmessig økt i omfang, og spesielt gjelder det de delene av rapporten som dokumenterer utfordringer på feltet. I rapporten for 2016 har KOM lagt særlig vekt på **utfordringsbildet** for å gi et kunnskapsgrunnlag i arbeidet med å følge opp forbedringstiltakene i [regjeringens handlingsplan mot menneskehandel](#) av desember 2016.

I oppfølgingen av tiltakene i handlingsplanen, har JD inngått et samarbeid med Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) om et **utredningsprosjekt**. Difi har en [stimuleringsordning](#) for innovasjon og tjenestedesign i staten. Innenfor ordningen skal det i 2017 gjennomføres et prosjekt for å utvikle en helhetlig tjeneste for ofre for menneskehandel. KOM håper prosjektarbeidet vil bidra til å forbedre oppfølgingen av antatte ofre for menneskehandel, og å utvikle en styrket samordning eller nasjonal koordineringsfunksjon på feltet. Vi håper videre at tilstandsrapportens detaljerte gjennomgang av utfordringer og anbefalte tiltak på feltet vil gi et godt grunnlag for prosjektarbeidet og myndighetenes videre oppfølging av forbedringstiltak.

Overordnet ser KOM behov for en **styrket samordning** av arbeidet mot menneskehandel og **en mer effektiv organisering** av bistanden til mulige ofre for menneskehandel. Sentrale anbefalinger til myndighetene for å bøte på dagens utfordringsbilde er å sørge for

- at arbeidet mot menneskehandel **forankres og prioriteres** sterkere i alle ledd i etater og organisasjoner
- at **kunnskapen** om menneskehandel i Norge styrkes, og at instansene som kan møte ofre for menneskehandel gis økt **kompetanse** om feltet
- at det utvikles en mer **koordinert og helhetlig tjeneste til antatte ofre**
- at **oppholdsgrunnlagene** og **rettighetene** til antatte ofre for menneskehandel gjennomgås, slik at det blir et mer helhetlig regelverk og enklere prosedyre

KOMs **omfangsberegning** som presenteres i denne rapporten må ses i sammenheng med hvilke aktører som rapporterer til KOM, og 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.

## Sentrale funn for 2016:

- **Reduksjon** i det totale antallet rapporterte mulige ofre som mottok bistand fra myndigheter og hjelpetiltak, fra 301 i 2015 til **262** i 2016. Dette utgjør en reduksjon på 13 %.
- Av de 262 mulige ofrene, ble **98** identifisert for første gang i 2016 (89 personer er imidlertid oppgitt med uklart identifiseringsårstall).
- Det er en markant nedgang i antall innrapporteringer for antatte **mindreårige**<sup>1</sup> ofre for menneskehandel i 2016. De mindreårige utgjør kun 7 % av det totale antall ofre, mot 14 % i 2015. Det er lik fordeling mellom jenter og gutter blant de mindreårige.
- Majoriteten av de innrapporterte ofrene er fortsatt **kvinner** over 18 år, som utgjør 75 % av det totale antallet mulige ofre. Av kvinnene over 18 år, er nærmere 88 % antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse.
- **Menn** over 18 år utgjør 18 % av det totale antallet mulige ofre. Dette er en prosentvis økning fra året før, men antallet menn er reelt sett lavere enn ved forrige års rapportering.

<sup>1</sup> Personer under 18 år.

- **Prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse** er fortsatt den utnyttingsformen som er hyppigst forekommende. Dette utgjør 72 % av alle utnyttingsformene i 2016.
- Utnyttingsformen **tvangsarbeid og tvangstjenester** har gått ned fra 29 % av samtlige former for menneskehandel i 2015, til 23 % i 2016.
- I 2016 ble det registrert 46 **anmeldelser** for menneskehandel. Det er nedgang fra 2015. Av de 46 anmeldelsene var 4 for grov menneskehandel. 76 % av anmeldelsene dreier seg om utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål. 9 av 12 politidistrikter har registrerte anmeldelser.
- Siden innføringen av menneskehandelsforbudet i 2003, er det etter KOMs oversikt pr. 1. juli 2017 avsagt totalt 46 fellede **dommer**. 1 av disse er enda ikke rettskraftig. 14 av straffesakene omfatter utnyttelse av mindreårige. 9 av sakene gjelder utnyttelse til tvangsarbeid eller tvangstjenester, og 38 gjelder utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål (1 av dem i kombinasjon med tvangstjenester).
- Den 1. oktober 2015 trådte ny **straffelov** i kraft. Menneskehandel rammes nå av straffeloven 2005 §§ 257 og 258.<sup>2</sup> Bestemmelsen i straffeloven 1902 gjelder imidlertid fortsatt for nye saker der gjerningstidspunktet er forut for 1. oktober 2015. I ny straffelov er strafferammen for menneskehandel økt til 6 år, mens strafferammen for grov menneskehandel fortsatt er 10 år.



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

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

# 1 Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel

## 1.1 Et virkemiddel for bedre samordning

Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) er et av tiltakene i myndighetenes arbeid mot menneskehandel, med en overordnet funksjon å være **pådriver** for tverretatlig samarbeid. I perioden 2006–2010 var KOM prosjektorganisert. Etter en evaluering, besluttet myndighetene i 2011 at KOM skulle videreføres som en **permanent koordineringsenhet**, administrativt underlagt Politidirektoratet.<sup>3</sup> Ved etablering ble det ansatt to seniorrådgivere ved Politifagavdelingen som skulle drifte enheten.

I henhold til mandat fra Justis- og politidepartementet<sup>4</sup> av 28.4.2011, skal KOM

- være et virkemiddel for bedre **samordning** mellom myndigheter og organisasjoner
- bistå statlige virksomheter, det kommunale og regionale hjelpeapparatet, og organisasjoner som yter bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel med **metoder** for identifisering og mobilisering av adekvat bistand og beskyttelse til ofrene
- bidra med **tverrfaglig informasjonsutveksling** og **kompetanseheving** innen feltet menneskehandel
- KOM skal **ikke** ha en operativ rolle i enkeltsaker

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

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

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

KOM skal vektlegge følgende **arbeidsoppgaver**:

- nettverksdrifting
- generell veiledning
- kompetanseutvikling
- rapporteringer
- utvikling av verktøy

I KOMs arbeidsoppgaver inngår ansvar for større arbeidsprosesser, som årlige **tilstandsrapporter** og **nasjonale seminarer** om menneskehandel.

Avhengig av sakstype, **rapporterer** KOM direkte til Justis- og beredskapsdepartementets (JD) koordinator for regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, eller i ordinær linjebehandling i Politidirektoratet.

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

Både i evalueringsrapporten av KOM og NTNUs evaluering av ROSA-prosjektet i 2008<sup>5</sup>, fremheves behov for en tydeliggjøring av ulike instansers rolle og funksjon innen menneskehandelsfeltet. Ulike aktører har ulik tilnærming ut fra ulike mandat, funksjoner og arbeidsoppgaver. I tillegg står sektoransvarsprinsippet sterkt. Prinsippet innebærer at alle fagmyndigheter/-sektorer og forvaltningsnivåer innen

<sup>3</sup> For informasjon om evalueringen, se 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.

<sup>4</sup> I dag Justis- og beredskapsdepartementet.

<sup>5</sup> 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 av regjeringens tiltak for å bistå personer utsatt for menneskehandel, se [rosa-help.no](#).

sine områder har ansvar for utvikling og tilpasning av eget tjenestetilbud, slik at det møter behovene hos befolkningen og/eller ulike grupper. I dette landskapet kan det være krevende å bedre samordningen på feltet.

Et tilbakevendende tema har vært på hvilket **nivå** KOM skal koordinere. Grovt skissert ble det i evalueringen av KOM vist til at organisasjonene har behov for en instans som kan koordinere det tverrfaglige arbeidet i enkelt-saker, mens direktoratene og andre myndigheter har behov for en instans som ivaretar det tverretatlige arbeidet på systemnivå. Da KOM var prosjektorganisert, ble det jobbet på begge disse nivåene. Menneskehandel er et dynamisk felt hvor endringer skjer raskt. Behovet for avklaringer og eventuelle endringer vil dukke opp raskere for ofrene og tiltakene som har den daglige oppfølgingen, enn for myndighetene og organisasjonene som jobber på systemnivå. Mye av arbeidet med å bistå ofre for menneskehandel har blitt basert på “brannslukningsmetoden” og ad hoc løsninger i enkeltsaker. Etterhvert som oppmerksomheten om menneskehandel økte og det ble avdekket flere saker og identifisert flere ofre, ble det et tydeligere behov for en funksjon som jobbet på tvers av sektorene og bidro til å finne langsiktige eller permanente løsninger på utfordringer myndighetene og organisasjonene møtte i arbeidet. Det ble derfor presisert i mandatet at KOM ikke skal ha en operativ rolle i enkeltsaker.

## 1.2 Samarbeidsaktører

KOM skal være en arena for erfaringsutveksling, samarbeid og koordinering mellom ansvarlige myndigheter og frivillige organisasjoner. KOM drifter to samarbeidsgrupper: en tverretatlig og en operativ samarbeidsgruppe.

Den **tverretatlige samarbeidsgruppen** består av representanter fra direktorater og andre sentrale myndigheter som er gitt et ansvar å følge opp regjeringens handlingsplan. I 2016 var følgende aktører representert i gruppa: Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Arbeids- og velferdsdirektoratet (Avdir), Helsedirektoratet (Hdir), Arbeidstilsynet, Den høyere påtalemyndighet (representant

fra Oslo statsadvokatembeter), Politidirektoratet (POD), Kripos, Politiets utlendingsenhet (PU), samt to av politidistriktene med spesialiserte menneskehandelsgrupper (Oslo og Vest politidistrikt). I tillegg har koordinatorene for såkalte tverretatlig operativt team (TOT) fra Bergen, Kristiansand og Oslo deltatt.

Den **operative samarbeidsgruppen** består av representanter fra sentrale instanser, organisasjoner og prosjekter som bistår ofre og som gjør en daglig innsats i arbeidet mot menneskehandel. I 2016 var følgende aktører representert i gruppa: International Organization for Migration (IOM) Oslo, ROSA-prosjektet, Kirkens Bymisjon v/Nadheim, Pro Sentret, Prostituertes interesseorganisasjon (PION), Røde Kors Oslo og Bergen, Frelsesarmeen, NAV Grünerløkka sosialtjeneste, ADORA-prosjektet<sup>6</sup>, Advokatforeningen, Redd Barna og en representant for vergefunksjonen.

Mange av de frivillige organisasjonene KOM samarbeider med får årlige tilskuddsmidler. Justis- og beredskapsdepartementet forvalter en **tilskuddsordning** (i 2016 på 23 millioner) som fordeles til frivillige organisasjoner som tilbyr ulike former for bistand til ofre. De største mottakerne er Nadheim (botilbudet Lauras hus), Frelsesarmeen (botilbudet Filemon), Krisesentersekretariatet (ROSA- og Adora-prosjektet) og Marita-stiftelsen (botilbud).

ROSA har på mandat fra JD drevet en nasjonal, døgnåpen hjelpelinje for ofre for menneskehandel til prostitusjon og seksuell utnyttelse siden 2005. I 2015 ble den **nasjonale hjelpetelefonen mot menneskehandel 22 33 11 60** ([www.rosa-help.no](http://www.rosa-help.no)) utvidet til å gjelde for antatte ofre for menneskehandel **i alle utnyttelsesformer, både kvinner og menn**. Målgrupper er mulige ofre, hjelpeinstanser, organisasjoner og privatpersoner. Tilbudet er finansiert av JD og driftes av ROSA i samarbeid med Oslo krisesenter. ROSA tilbyr individoppfølging av antatte ofre for

6 ADORA-prosjektet tilbyr yrkesopplæring og arbeidstrening innen kosmetikk og negledesign/fotpleie for kvinner utsatt for menneskehandel, og er et samarbeidsprosjekt mellom ROSA-prosjektet og TL-design.



menneskehandel i prostitusjon eller seksuell utnyttelse, både kvinner og menn. For antatte ofre for menneskehandel i andre utnyttelsesformer, fungerer ROSA som rådgivende og henvisende instans til samarbeidspartnere og andre hjelpetiltak.

De mange aktørene KOM samarbeider med gir en god indikasjon på det store antallet involverte instanser og organisasjoner på feltet. KOM har ikke formelt endret gruppesammensetningen det siste året, til tross for nye aktører på feltet. Med henblikk på mulige endringer i organiseringen av det tverrfaglige samarbeidet (ved oppfølging av tiltak i ny handlingsplan), har KOM heller knyttet til seg et større **nettverk** av aktører utover de to samarbeidsgruppene. KOM deltar i tillegg i **politiets nasjonale kompetansegruppe** mot menneskehandel, koordinert av Kripes.

### 1.3 Mandat skal revideres

Europarådets ekspertorgan GRETA har anbefalt norske myndigheter å vurdere om KOM har rett mandat og tilstrekkelige ressurser til å utføre sine oppgaver og nå de mål som er satt. GRETA har oppfordret Norge til å etablere et formelt nasjonalt system som klart definerer roller og rutiner for identifisering, henvisning og oppfølging av ofre, se kapittel 3 om utfordringer punkt 3.1.

I [regjeringens handlingsplan mot menneskehandel](#) av desember 2016 er et av tiltakene å utvikle et nytt **mandat** for KOM. Et nytt mandat skal bidra til å gi enheten en effektiv rolle i identifisering og henvisning av ofre (tiltak 1).

Etter KOMs vurdering vil sentrale temaer i arbeidet med å utvikle et nytt mandat blant annet være hvorvidt en slik sentral koordineringsenhet skal ha formell myndighet til å identifisere ofre for menneskehandel og/eller kvalitetssikre identifisering og oppfølgingen av mulige ofre, og om KOM skal ha oppfølgingsansvar på system- og/eller individnivå for bestemte koordineringsoppgaver, herunder bo- og oppfølgingstiltak, kompetansehevingstiltak, omfangsberegninger og rapporteringer. Slik det også fremgår av handlingsplanen, skal tiltaket om å revidere KOMs mandat

ses i sammenheng med andre utviklingstiltak om bistand og oppholdstillatelse til ofre.

### 1.4 KOMs tilstandsrapport

KOM er gitt i oppgave av departementet å utarbeide en årlig tilstandsrapport om situasjonen på menneskehandelsfeltet i Norge.<sup>7</sup>

#### Tilstandsrapporten

- kartlegger **omfang av mulige ofre** for menneskehandel som mottar bistand fra myndigheter og hjelpetiltak
- gir oversikt over **straffesaker** om menneskehandel
- belyser **utfordringer** myndigheter og hjelpetiltak møter i arbeidet med å identifisere og bistå mulige ofre, avdekke saker og straffeforfølge bakpersoner
- gir **innspill** til forbedringstiltak og aktuelle forskningsoppdrag

Rapporten er ment å danne **grunnlag** for kunnskapsbaserte **prioriteringer** og mer **målrettede tiltak**, både for **ansvarlige myndigheter** og **organisasjoner** som skal forebygge og bekjempe menneskehandel, og bistå og beskytte ofrene. Justis- og beredskapsdepartementet har koordineringsansvar for myndighetenes arbeid mot menneskehandel, og tilstandsrapporten skal særlig være et bidrag til departementets beslutningsgrunnlag for prioriteringer. Andre målgrupper er de ulike offentlige instansene og frivillige organisasjonene rundt om i landet som jobber og/eller har et ansvar i arbeidet mot menneskehandel. Rapporten retter seg i tillegg mot **personer eller aktører som søker kunnskap** om feltet. KOM erfarer at mange bruker rapporten som en form for oppslagsverk om menneskehandel i Norge.

For å utvikle KOMs tilstandsrapport, **anmoder** KOM sine mange samarbeidsaktører (representantene i den operative og tverretatlige samarbeidsgruppen, samtlige politidistrikter, relevante særorgan, statsadvokatembetene mv.)

<sup>7</sup> Du finner KOMs rapporter og verktøy på [politiet.no/menneskehandel](http://politiet.no/menneskehandel).

om å rapportere på antall personer instansen har identifisert og fulgt opp som mulige ofre i 2016. For mer informasjon om innhenting og sammenstilling av data, se kapittel 4 punkt 4.3. KOM har også bedt instansene om å rapportere inn nye utfordringer som ikke har blitt spilt inn tidligere, herunder synliggjøre hvilke oppgaver innen bistanden og beskyttelsen til ofre som er mest utfordrende, og hva som er aktuelle tiltak for å bøte på utfordringene.

I rapporten bruker KOM **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. Begrepene er gjennomgående i rapporten ettersom de angir terskelen for myndighetenes forpliktelser til å gi bistand. Personer som er identifisert av myndighetene som **mulige ofre** for menneskehandel, har **rett til** bistand og beskyttelse etter Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel.<sup>8</sup>

Vi **presiserer** at *omfangsberegningen* av mulige ofre for menneskehandel i Norge kun gjelder for året 2016. Informasjon om *utfordringer* og *rettspraksis* gjelder for 2016 og 2017 pr. 1. juli. Vi har i rapporten for 2016 lagt særlig vekt på **utfordringsbildet** for å gi et kunnskapsgrunnlag i arbeidet med å følge opp forbedringstiltakene i handlingsplanen mot menneskehandel. Nytt av rapporten for 2016 er en kort redegjørelse for **straffesaker** med fellende dom i 2016 og 2017 pr. 1. juli, se vedlegg 1.

---

<sup>8</sup> [The Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings](#), 3 May 2005

## 2 KOMs aktiviteter 2016

Vi gir nedenfor en **oversikt** over KOMs aktiviteter for 2016 som vi anser som de mest vesentlige. Oversikten er med andre ord ikke uttømmende, men gir et innblikk i de mange oppgaver KOM jobber med i løpet av et år. Selv om KOM ved etablering i 2011 hadde to stillinger, var enheten kun besatt med én seniorrådgiver fra høsten 2015 frem til høsten 2016. Med begrensede ressurser, har KOM ydmykhet for utfordringen i å nå målene som er satt i KOMs mandat.

### 2.1 Nettverksdrifting og kompetanseutvikling

I henhold til mandatet, skal KOM tilrettelegge for viktige **treffpunkter/møtesteder** for tverrfaglige aktører med tanke på informasjonsutveksling, kartlegging av utfordringer, faglig påfyll, nettverksbygging mv. KOM skal videre **bidra til økt kompetanse** innen menneskehandelsfeltet gjennom foredragsvirksomhet, seminarer, generell veiledning, og andre informasjonstiltak. KOM skal også gi forslag til informasjons- og kompetansehevingstiltak overfor aktuelle målgrupper. En viktig målsetning i dette arbeidet er å legge til rette for at kompetanse og informasjon spres og forankres i det ordinære hjelpe- og tiltaksapparatet.

Viktige bidrag til nettverkssamarbeid og kompetanseutvikling er utforming av den årlige tilstandsrapporten, KOMs nasjonale seminar, KOMs stormøte og fellesmøtene i samarbeidsgruppene, samt deltakelse i eksterne møter og seminarer.

#### 2.1.1 Møter i regi av KOM

■ KOM arrangerte et **fellesmøte** for samarbeidsgruppene i februar 2016 hvor deltakerne fikk et innblikk i arbeidet til Oslo politidistrikts menneskehandelsgruppe og Kripos' arbeid mot menneskehandel. Deltakerne fikk videre høre fra Frelsesarmeens "Filemon", det da nyetablerte bo- og oppfølgingsprosjektet for mannlige ofre. I lys av migrasjonsstrømmene mot Europa, holdt sambandspolitivadokaten ved Eurojust et foredrag med fokus på tendensene rundt menneskehandel og menneskesmugling i Europa.

■ Den 23.–24. mai 2016 ble det avholdt **KOM stormøte**. Formålet med KOMs stormøter er å samle KOMs samarbeidsgrupper og andre sentrale aktører som arbeider med bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel, for erfaringsutveksling og fordypning i særlige utfordringer på fagfeltet. I løpet av de to dagene, ble foreløpige funn fra NIBRs forskningsprosjektet om barn som forsvinner fra omsorgssentre og asylmottak presentert.<sup>9</sup> Svenske kollegaer ga innblikk i hvordan man regionalt i Sverige samordner myndighetenes arbeid med identifisering av menneskehandelsofre i migrasjonsstrømmen. Videre ble et oppfølgingsnotat om mindreårige ofre for menneskehandel presentert av forsker fra Fafo.<sup>10</sup> Det ble også en rapport utarbeidet på oppdrag fra Redd Barna om mindreåriges erfaringer med menneskehandel.<sup>11</sup> Andre dag ble innledet av foredrag om oppsøkende arbeid mot mindreårige i Stockholm, et samarbeidsprosjekt mellom sosialarbeidere og politi. Deretter fulgte et foredrag fra [Anti-Slavery International](#) om rapporten "[Time to deliver](#)", med fokus på oppfølging av ofre for menneskehandel som er gravide eller har barn. Det ble også gitt en innføring i [The National Referral Mechanism \(NRM\) i Storbritannia](#). Til slutt ga KOM en oppdatering om aktuelle temaer for 2016.

■ **KOMs nasjonale seminar** ble avholdt 1.-2. desember 2016. Nærmere 270 personer fra ulike myndigheter og organisasjoner deltok på seminaret. Formålet var å øke kunnskapen til deltakerne, slik at de i et samarbeid kan settes i stand til å avdekke menneskehandel, identifisere mulige ofre og legge til rette for oppfølging, bistand og beskyttelse. Nasjonale og internasjonale eksperter på feltet ga økt kunnskap om menneskehandel fra ulike vinklinger, herunder innføring i feltets kompleksitet og behovet for tverretattlig og tverrfaglig samarbeid. Seminaret var delt opp i følgende tematiske sesjoner:

9 NIBR-rapport 2016:17 [Forebygging og oppfølging av enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner fra mottak og omsorgssentre](#).

10 Fafo-notat 2016:09 [Oppfølging av mulige mindreårige ofre for menneskehandel i Norge](#).

11 Rapport (2016:09) Oslo: Institutt for samfunnsforskning (2016) "[De sa du må](#)". [Mindreåriges erfaringer med menneskehandel](#).

- Veien mot et styrket samarbeid – utfordringer på et komplekst felt
- Menneskehandel ved utnyttelse i prostitusjon eller andre seksuelle ytelser – fungerer tiltakene?
- Barn utnyttet i menneskehandel – hvordan styrke samarbeidet overfor de mest sårbare?
- Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel
- Menneskehandel ved utnyttelse i arbeid eller tjenester – nye utfordringer krever nye løsninger
- Veien videre – hva skal til for å bryte ut og ta imot hjelp?

For mer informasjon om seminarets program, foredragsholdere og presentasjoner, se [Portalen for KOMs nasjonale seminar 2016](#).

### 2.1.2 Eksterne møter og seminarer

I tillegg til å drifte KOMs samarbeidsgrupper, har KOM i løpet av 2016 initiert og deltatt i flere møter med ulike aktører på feltet for **drøfting** av aktuelle utfordringer, samarbeidsrutiner, informasjonsdeling mv., og for gjensidige **orienteringer** om arbeidet til KOM og de enkelte aktørene, både ansvarlige myndigheter og frivillige organisasjoner. I tillegg mottar KOM forespørsler om å holde foredrag om menneskehandel. I 2016 holdt KOM rundt 15 **foredrag** for ulike myndigheter og organisasjoner. Foredragene ble holdt i lokale, nasjonale og internasjonale fora.

KOM deltok på nærmere **30 eksterne møter og seminarer**. Disse omfatter både mindre tverretatlige møter og større lokale, nasjonale eller internasjonale konferanser. Spesielt viktige og nyttige møtepunkter var:

- Innlegg og deltakelse på nordisk nettverksmøte for barn utnyttet i menneskehandel. Møtene i nettverket fokuserer på utfordringer knyttet til barn utnyttet i menneskehandel, og hvordan man best kan samarbeide i Norden med erfaringsoverføringer.
- Innlegg om det norske systemet for bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel i et fagmøte om menneskehandel arrangert av Politiets utlendingsenhet.

- Deltakelse i Nordisk prosjekt om tvangsarbeid.
- Deltakelse i OSCEs årlige konferanse om menneskehandel i Wien.
- Møter med GRETA under deres evalueringsbesøk 9.–13. mai 2016.
- Deltakelse på oppstartsamling ved Kripos for drift av politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel.
- Deltakelse i Justis- og beredskapsdepartementets oppfølgingsmøte med bakgrunn i fokusmøtet høsten 2015 om mulig misbruk av refleksjonsordningen. Etter oppslag i media, innkalte departementet aktuelle aktører for å diskutere og legge frem forslag til mulige tiltak og løsninger.
- Innlegg og deltakelse på to dagsseminarer i regi av politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel
- Deltakelse på Politiets utlendingsenhets todagersseminar, Faglig forum.
- Deltakelse på IOMs seminar om enslige mindreårige asylsøkere.
- Deltakelse på ROSA-prosjektets todagers høstseminar for ansatte som følger opp mulige ofre i krisesentrene.
- En rekke bilaterale møter med ulike myndigheter, frivillige organisasjoner og journalister.

## 2.2 Veiledning, informasjons-tiltak og rapporteringer

I KOMs mandat fremheves det at adekvat bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel består av **tverrfaglige og sammensatte problemstillinger**. Problemstillingene krever ofte svært inngående kompetanse på ulike felt. KOM skal ikke besitte spesialistkompetanse innen samtlige

fagområder, men være en enhet hvor ulike instanser kan henvende seg for å få generelle opplysninger og råd for å løse saker man har til behandling, og bli henvist til rett instans.

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 2016 hatt stor pågang av henvendelser. I 2016 mottok KOM ca. 250 **henvendelser**. Dette i hovedsak per e-post eller telefon. 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 lokale samarbeidsfora og kommuner.

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 2016 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. I forbindelse med lansering av tilstandsrapporten 2015, ble KOM intervjuet sammen med POD, og rapporten var TV2-nyhetenes første oppslag. KOM deltok også i en av nyhetssendingene til TV2 Nyhetskanalen. I tillegg ble KOM intervjuet av P4 nyhetene og bidro inn i flere artikler om menneskehandel for VG, Dagbladet, Aftenposten og Bergens Tidende.

KOM mottar henvendelser fra og bidrar inn i **rapporteringer** til internasjonale organisasjoner. Disse ønsker å utveksle kunnskap og nasjonale erfaringer, samt etterspør omfangsberegninger og statistikk. I 2016 bistod KOM Justis- og beredskapsdepartementet med besvarelser på spørreskjemaer fra blant annet OSCE, UNODC, GRETA og U.S. State Department.

KOM har i tillegg gitt **innspill** til regjeringens arbeid med handlingsplan mot menneskehandel, relevante offentlige høringer fremlagt POD, og Justis- og beredskapsdepartementets tilskuddsordning for 2016. KOM har for øvrig jobbet med ansettelsesprosessen av ny medarbeider for KOM.

I 2016 har KOM ikke utviklet nye verktøy eller annet materiell, men bidratt inn i utviklingen av andre instansers retningslinjer og verktøy.<sup>12</sup> Med henblikk på mulige endringer i organiseringen av bistanden til antatte ofre (ved oppfølging av tiltak i ny handlingsplan), har KOM avventet endringer i informasjonsmateriell og også forslag til informasjonskampanjer. Det fremgår av ny handlingsplan at utvikling av informasjonskampanjer bør baseres på en grundig kartlegging av ulike tiltak for å identifisere hensiktsmessig omfang, målgruppe og budskap.

---

12 Du finner KOMs rapporter og verktøy på [politiet.no/menneskehandel](http://politiet.no/menneskehandel).

## 3 Utfordringer på feltet

### 3.1 Overordnet behov for styrket samordning

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

Adekvat bistand og beskyttelse til potensielle ofre for menneskehandel byr på en rekke **tverretatlige utfordringer** og forutsetter godt **tverrfaglig samarbeid**. Det har over tid vært frustrasjon i hjelpeapparatet og hos ansvarlige myndigheter over manglende helhet i tiltak, prosjekter og ad hoc-løsninger. Kritikkk har vært rettet både mot at mulige ofre ikke blir identifisert, at ofre ikke får den bistanden de har krav på, at det er enkelt å misbruke ordningene, og at det er lav risiko for straffeforfølgning for bakmenn. Uklar ansvars plassering og manglende kompetanse er påpekt som særlige svakheter. Ofrene “faller ofte mellom stolene” i systemet.

Overordnet ser KOM behov for en styrket samordning av arbeidet mot menneskehandel og en mer effektiv organisering av bistanden til mulige ofre for menneskehandel. Dette er i tråd med anbefalingene også fra Europarådets ekspertorgan GRETA.<sup>13</sup> GRETA oppfordrer Norge til å etablere et **formelt nasjonalt system** som klart definerer roller og rutiner for identifisering, henvisning og oppfølging av ofre, en såkalt National Referral Mechanism (NRM).<sup>14</sup> KOM har både i innspill til arbeidet med handlingsplan og i tidligere tilstandsrapporter påpekt behovet for en slik nasjonal overbygning, system eller modell som tydelig angir ansvarsforhold og sikrer likebehandling, forutsigbarhet og helhet i bistanden og beskyttelsen til antatte ofre.

13 [GRETA](#) (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) skal påse at medlemslandene overholder sine forpliktelser etter Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel. Norge ble evaluert første gang i 2013 (rapport av 7.5.2013) og andre gang i 2017 (rapport av 21.6.2017), se [GRETA's evalueringsrapporter for Norge](#).

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

Følgende punkter **oppsummerer** etter KOMs vurdering de **hovedutfordringer** som fortsatt preger feltet og gir en oversikt over KOMs anbefalinger til **forbedringstiltak**:

- Arbeidet mot menneskehandel må **forankres** og **prioriteres** sterkere i alle ledd i etater og organisasjoner.
- Det er behov for å styrke **kunnskapen** om menneskehandel i Norge, herunder å
  - utvikle et mer enhetlig system for innhenting og sammenstilling av informasjon, tall og trender på menneskehandelsfeltet
  - utvikle forskningsprogrammer og/eller systematisk kartlegging på utvalgte områder
  - utvikle effektive forebyggingstiltak, herunder informasjonstiltak til differensierte målgrupper, både for å hindre at personer kommer i en utnyttingssituasjon og for å redusere etterspørsel etter varer og tjenester utført av mulige ofre
- Det er behov for økt og kontinuerlig **kompetanse** hos instansene som kan møte ofre for menneskehandel, for å
  - sikre identifisering og god oppfølging til barn, kvinner og menn som kan være utsatt
  - styrke forebygging, etterforskning og straffeforfølgning av menneskehandel
- Det er behov for å utvikle en mer **koordinert og helhetlig tjeneste** til antatte ofre. KOM ser behov for
  - et mer formalisert, sentralisert og nasjonalt system for identifisering, henvisning og oppfølging av ofre
  - tydelig ansvarsfordeling og klare rutiner for tverretatlig og tverrfaglig samhandling ved mistanke om menneskehandel
  - enhetlig og tilgjengelig informasjon om rettigheter til antatte ofre
  - nødvendige og dekkende tiltak som følger opp antatte ofre for menneskehandel i ulike utnyttingsformer, herunder bedre og mer differensierte botilbud
  - tydeliggjøring av mulige ofres rettigheter (blant annet til helsehjelp) for å sikre likebehandling og forutsigbarhet for ofrene
  - helhetlige oppfølgingstiltak der antatte ofre ikke har identifikasjonspapirer
  - mer helhetlig tilrettelegging for retur

- **Oppholdsgrunnlagene** for antatte ofre for menneskehandel bør gjennomgås, slik at det blir et mer helhetlig regelverk og enklere prosedyrer, herunder
  - konkretisere innholdet i refleksjonsperioden, både for at mulige ofre skal få nødvendig bistand og for å forhindre mulig misbruk av tillatelsen
  - sørge for kontinuitet i antatte ofres rettigheter ved eventuelt skifte av oppholdsgrunnlag

Disse utfordringene er grunnlaget også for flere av **regjeringens tiltak** for å utvikle forbedret bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel i [regjeringens handlingsplan mot menneskehandel](#) av desember 2016, knyttet både til bistand og oppholdstillatelse til ofre og til revisjon av KOMs mandat (se kapittel 1 punkt 1.3).

I oppfølgingen av tiltakene, har Justis- og beredskapsdepartementet inngått et samarbeid med Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) om et **utredningsprosjekt**. Difi har en [stimuleringsordning](#) for innovasjon og tjenstedesign i staten. Innenfor ordningen skal det i 2017 gjennomføres et prosjekt for å utvikle en helhetlig tjeneste for ofre for menneskehandel. JD skal samarbeide med KOM om prosjektansvaret. Myndigheter og organisasjoner på feltet skal delta i en prosjektgruppe. KOM håper prosjektarbeidet vil gi et godt grunnlag for å kunne forbedre oppfølgingen av antatte ofre for menneskehandel, og å utrede en styrket samordning eller nasjonal koordineringsfunksjon.

## 3.2 Særlige innmeldte utfordringer 2016

KOM har for 2016-rapporteringen anmodet KOMs samarbeidsaktører om å beskrive hvilke nye utfordringer de opplever i arbeidet med å bistå ofre for menneskehandel (eksempelvis knyttet til aktiviteter, bolig, informasjon, regelverk om oppholdstillatelse eller retur, straffesaksbehandling mv.). Mange av de utfordringene vi har fått innrapportert omfattes av punktene ovenfor. KOM har likevel valgt å **utdype noen av utfordringene** innmeldt fra KOMs samarbeidsaktører i 2016, eller som KOM særlig ser behov for å løfte frem på grunnlag av KOMs kunnskap fra ulike samarbeidsfora.

Vi har i rapporten for 2016 lagt særlig vekt på **utfordringsbildet** for å gi et kunnskapsgrunnlag i arbeidet med å følge opp forbedringstiltakene i handlingsplanen mot menneskehandel og prosjektet for å utvikle en helhetlig tjeneste for ofre for menneskehandel. **Detaljnivået** er bevisst valgt for å synliggjøre behov for forbedringer og forenklinger i gjeldende regelverk og systemer. For oversikt over innrapporterte utfordringer fra politimyndighetene i straffesaker, se kapittel 6.

### 3.2.1 Koordinert hjelpeapparat for barn som er ofre for menneskehandel

Det er stor sannsynlighet for at barn som er utsatt for menneskehandel vil **motsette** seg hjelp fra barneverntjenesten eller andre myndigheter. Ansvarsavklaring og samhandlingsrutiner er prekært der det antatte offeret kan være mindreårig.

Det er en **risiko** for at antatte mindreårige ikke blir identifisert fordi ingen myndighet er tillagt klart ansvar for **identifisering**, herunder kartlegging og vurdering av om barnet kan være utsatt for utnyttning. Det mangler også en helhetlig **tiltaks kjede** når barn blir identifisert, slik at de ofte forsvinner før tiltak er iverksatt. Ansvaret for identifisering og oppfølging av antatte mindreårige er **fragmentert** mellom barnevern-, politi- og utlendingsmyndighetene. Bistandsadvokat og verge/representant har også sentrale roller her, uten at dette er klart definert. Regelverk og tiltak er samlet sett lite forutsigbart innrettet. Det mangler en ansvarlig instans som koordinerer identifisering og oppfølging av barnet.

KOM påpeker at Stortinget behandlet et representantforslag om styrket innsats mot at barn utnyttes i menneskehandel den 6.6.2017. Stortinget vedtok blant annet å be regjeringen "opprette en sentral enhet med ansvar for oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel og veiledning til lokale barnevernkontor i saker hvor menneskehandel mistenkes", se [Innst. 397 S \(2016–2017\)](#).

**Særlige utfordringer** meldt til KOM der det er løpende behov for forbedringer gjelder

- barneverntjenestens ansvar for å undersøke og følge opp saker der det er mistanke om menneskehandel
- behov for et styrket samarbeid mellom barnevernet, politiet og UDI ved tiltak etter barnevernloven § 4-29 (akuttplassing av barn som står i fare for menneskehandel)<sup>15</sup>
- kompetanse og samarbeidsrutiner ved identifisering og oppfølging av enslige mindreårige asylsøkere som kan være utsatt for menneskehandel (barnevern, politi, UDI, asylmottak/omsorgssenter og den mindreåriges representant).

Utfordringene er nærmere beskrevet i flere **forskningsrapporter:**

- [Ikke våre barn. Identifisering og oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel i Norge](#) (Faforapport 2015:45), skrevet på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Rapporten går gjennom rettspraksis, utfordringer i identifiseringsarbeidet, og systemene for oppfølging, etterforskning og assistanse til antatte mindreårige ofre. Rapporten oppsummerer også erfaringene med og evaluerer bruken av barnevernloven § 4-29, og diskuterer mulige valg i politikken overfor mindreårige ofre for menneskehandel. I rapporten pekes det blant annet på betydelig variasjon i oppfølgingen mulige mindreårige ofre får, og på at sjansen for å bli ansett som et mulig offer for menneskehandel avhenger av hvilken kommune man er i, eller hvilken saksbehandler eller etterforsker

<sup>15</sup> Formålet med plasseringen er å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse og omsorg. Barnevernstjenestens leder eller påtalemyndigheten kan fatte akuttvedtak om plassering i institusjon for inntil to uker, ved fare for utnyttelse til menneskehandel. Det er ikke krav om vurdering fra politiet for at barnevernstjenestens leder skal kunne fatte midlertidig akuttvedtak. Fylkesnemnda kan fatte vedtak om plassering i institusjon for opptil seks uker om gangen, og maksimalt seks måneder til sammen. Vedtak fra fylkesnemnda forutsetter at politiet har foretatt en vurdering av faren for utnyttelse til menneskehandel og barnets beskyttelsesbehov.

som er på jobb. Spesielt gjelder dette i de sakene der verken vold eller utnyttning er entydig dokumentert. Det er disse sakene det er flest av, de som er i randsonen av menneskehandelsbegrepet. Rapporten viser at både etterforskning og assistanse til mindreårige ofre altfor ofte svikter i oppfølgingen av menneskehandelssaker og peker også på systemsvikt i mottak og mottakskommuner. Faforapporten gir en rekke anbefalinger det vil være viktige å se hen til i det videre arbeidet med bistand og beskyttelse til mindreårige ofre for menneskehandel.

- [Oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel](#) (Fafor-notat 2016:09), skrevet på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet. Notatet peker på noen av årsakene til at oppfølgingen av mindreårige som ikke er bosatt i Norge ofte svikter, selv om det foreligger mistanke om utnyttning og menneskehandel.
- [“De sa du må” Mindreåriges erfaringer med menneskehandel](#) (Rapport 2016:09 Institutt for samfunnsforskning), skrevet på oppdrag fra Redd Barna. Rapporten belyser mindreåriges erfaringer med å bli utnyttet i menneskehandel: barnas situasjon, hva de forteller om rekruttering og utnyttning, og hvordan de ser på oppfølging og framtidsmuligheter.

### 3.2.2 Avdekking av ofre for tvangsarbeid og tvangstjenester

Utnyttning i tvangsarbeid og tvangstjenester kan skje innenfor mange ulike sektorer og kan være **krevede å avdekke**. Flere instanser melder om bekymring for mørketall og manglende identifisering og oppfølging av antatte ofre for utnyttning i arbeidslivet, au pair-ordningen, tiggervirksomhet og innen ulike former for kriminalitet.

[Røde Kors Oslo-prosjektet “Rett til å bli sett”](#) tilbyr oppfølging og aktiviteter til antatte ofre for menneskehandel, også menn utnyttet i tvangsarbeid og -tjenester. Røde Kors fremhever i sin rapportering til KOM at tross større oppmerksomhet og flere tiltak rettet mot utnyttelse i arbeid og tjenester, mangler det fortsatt en større innsats for å identifisere mulige ofre og å nå ut til målgruppen med informasjon om rettigheter. Røde Kors erfarer særlig at relevante aktører ikke har tilstrekkelig **kompetanse**



til å fange opp tvangsarbeid innen arbeidslivet. Mange av aktørene har lite kunnskap om hva de skal gå videre med, hvor de selv kan få veiledning, og hvor de kan henvise mulige ofre for bistand. Terskelen for å uttrykke bekymring for menneskehandel er høy, og kontrollinstansene klassifiserer ofte utnyttelsen som sosial dumping. Dette fører til at mulige ofre for menneskehandel ikke får den **informasjonen** de trenger for å gå videre med sin sak og for å få tilgang til bistanden de kan ha krav på.

Røde Kors melder også at det er en rekke utfordringer i **oppfølgingen** av personer som er antatt utnyttet i tvangsarbeid eller tvangstjenester. De erfarer utfordringer i tilgang til fysisk og psykisk helsehjelp til antatte ofre. De fremhever også behov for mer systematikk og bedre rutiner for trusselvurderinger og sikkerhetstiltak fra politiet når antatte ofre mottar alvorlige trusler fra bakmenn. Røde Kors rapporterer om at tilgangen til tilrettelagte boliger har blitt forbedret etter at Frelsesarmeen åpnet [Safe House Filemon](#) for menn utnyttet i menneskehandel. Prosjektet påpeker imidlertid at kvinner utnyttet i arbeid og tjenester fortsatt ikke har et tilrettelagt botilbud. Det er også behov for en plan for akutte situasjoner, hvor man trenger botilbud til flere mulige ofre enn det er kapasitet til i de etablerte botilbudene i dag.

KOM ønsker for øvrig å trekke frem følgende områder der det kan synes **behov for en forsterket innsats** mot menneskehandel:

Den generelle innsatsen mot **arbeidslivskriminalitet** kan bidra til å avdekke og forebygge menneskehandel i arbeidslivet.<sup>16</sup> Det er opprettet fem samlokaliserte enheter mot arbeidslivskriminalitet (a-krimsentre), hvor politiet, Skatteetaten, Arbeidstilsynet og NAV Kontroll samarbeider. Flere av disse sentrene samarbeider med de spesialiserte menneskehandelsgruppene i politiet. Det er også etablert et nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter for politiet og kontrolletatene (NTAES, Økokrim), slik at informasjon om økonomisk kriminalitet kan samles og utnyttes

til en mer effektiv bekjempelse mot arbeidslivskriminalitet. KOM ser imidlertid behov for at det etableres **tydeligere mandat** for å avdekke og bekjempe menneskehandel i den brede innsatsen mot arbeidslivskriminalitet.

Arbeidstilsynet har meldt til KOM at de i tilsyn, enten alene, eller sammen med andre etater, har observert forhold hvor det har vært **mistanke** om tvangsarbeid. Dette har stort sett vært innen **serveringsbransjen, varehandel, bilpleie og renhold**. Arbeidstilsynet har i flere tilsyn fått kjennskap til tredjelandsborgere som oppholder seg i Norge med falske papirer, og som arbeider for kost og losji. Arbeidstakerne har ikke oppholdstillatelse og kan dermed ikke utføre arbeid i lovlige former. I tilsyn har også Arbeidstilsynets inspektører sett forhold som tenderer inn mot tvangsarbeid, ved at arbeidstakerne ufrivillig blir flyttet på mellom virksomheter. I tillegg foreligger det opplysninger om at arbeidstakere blir utsatt for vold, konflikter, trusler og overvåkning. Arbeidstilsynet opplever også at utenlandske arbeidstakere blir utnyttet av arbeidsgiver ved at de mottar registreringspapirer som de tror er arbeidsavtaler, men som viser seg å være registreringspapirer for enkeltpersonforetak slik at arbeidsgiver omgår regelverket. Arbeidstilsynet rapporterer til KOM at politiet blir kontaktet i slike tilfeller for videre håndtering av sakene. KOM viser imidlertid til en nedgang i antall anmeldelser om tvangsarbeid, se kapittel 6 om straffesaker. Det kan synes behov for mer **kunnskap** om hvordan saker med mistanke om tvangsarbeid **registreres og følges** opp i det etablerte samarbeidet mellom Arbeidstilsynet, politiet og andre kontrolletater, for å vurdere behov for forbedringstiltak.

Herunder er også **samarbeid og informasjonsutveksling** med utlendingsmyndighetene viktig. Der arbeidstakere ikke har oppholdstillatelse, skal utlendingsforvaltningen (UDI) i utgangspunktet vurdere hvorvidt utlendingen skal **utvises** på bakgrunn av det ulovlige arbeidet (og/eller fordi personen har gitt uriktige opplysninger i søknad vedrørende arbeidstillatelse).<sup>17</sup> Dersom bruddet på utlendingsloven har sammenheng med en eventuell

16 Se blant annet [Strategi mot arbeidslivskriminalitet \(2017-\)](#).

17 Se utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a.

menneskehandelssituasjon, vil imidlertid UDI som utgangspunkt ikke fatte vedtak om utvisning (utvisning kan anses for å være uforholdsmessig).<sup>18</sup>

KOM mener også det kan være gode grunner til å sette fokus på særlige typer **oppholdstillatelser**, eksempelvis sesongarbeidstillatelser<sup>19</sup>, og vurdere hvordan man kan gjøre utenlandske arbeidere mindre sårbare for utnyttning i tvangsarbeid. Det kan særlig være relevant å vurdere mer målrettede **informasjonstiltak**, **kontrolltiltak** og å ha klare **samarbeidsrutiner** (herunder om informasjonsutveksling) mellom utlendingsforvaltningen, Arbeidstilsynet, politiet og andre kontrolltater i slike saker. Det kan også være behov for å heve **kompetansen** i politi- og kontrolletatene om **karanteneordningen** for arbeidsgivere, som forvaltes av UDI.<sup>20</sup>

Det kan være særlig risiko for utnyttning innen private hushold og i **au pair-ordningen**. I 2016 ble det gitt 1 182 oppholdstillatelser for au pairer i Norge, ca. 85 prosent av dem fra Filippinene. [Au Pair Center](#)<sup>21</sup> har meldt til KOM at få au pairer de er i kontakt med ønsker å **anmelde** vertsfamilien til politiet for menneskehandel. Dette til tross for at senteret oppfordrer og legger til rette for at au pairer som

kan være utsatt for menneskehandel skal få gratis samtale med bistandsadvokat for vurdering av anmeldelse. Flere au pairer benytter seg heller av muligheten til å finne seg en ny vertsfamilie eller annet oppholdsgrunnlag. Au Pair Center erfarer også at få velger å klage vertsfamilien til UDI for **karantenevurdering**<sup>22</sup>. UDI har meldt til KOM at informasjon fra au pairer ved skifte av vertsfamilie har resultert i flere karantenesaker. I 2016 ble 29 personer ilagt karantene av UDI. Karantenevedtakene omhandler som oftest for mye arbeid eller annen type arbeid enn det som fremgår av au pair-kontrakten, og til tider arbeid hos andre enn vertsfamilien. Hjelpetiltak kan ha opplysninger som tilsier at flere kan si fra og/eller at informasjon om alvorligere tilfeller ikke når frem til politiet eller UDI. KOM mener det er grunn til å se nærmere på **eventuelle årsaker** til at au pairer kan vegre seg for å gi opplysninger til myndighetene der hjelpetiltak identifiserer mulig utnyttning i menneskehandel. Au pair ordningen er gjenstand for stadig diskusjon, eksempelvis ved Stortingets behandling 2.6.2017 av representantforslag om avvikling av ordningen og strengere reaksjoner mot vertsfamilier som utnytter au pairer, se [Innst. 305 S \(2016–2017\)](#).

Ved utnyttelse til **kriminalitet**, og spesielt narkotika- og vinningskriminalitet, vil det være særskilte utfordringer i å identifisere ofre. En av utfordringene er at ofre utnyttes til å begå lovbrudd. Europarådskonvensjonen har en egen bestemmelse i artikkel 26 om **straffritak** overfor offeret i den utstrekning deltakelsen i ulovlig virksomhet skyldes at de er blitt tvunget til det, se også kapittel 6 om straffesaker punkt 6.7.7. I tillegg til juridiske utfordringer, er det utfordringer knyttet til bistanden og beskyttelsen av ofre. Hjelpetiltak har erfart at særlig antatte ofre involvert i narkotikakriminalitet møter større **mistillit** hos politi og påtale enn ofre antatt utnyttet i andre former. De siste årene har Norge og andre nordiske land hatt erfaring med barn og unge, både fra land innenfor og utenfor Schengen, som er på "drift" i Europa og involvert i slik kriminalitet. Mobiliteten gjør det utfordrende å kartlegge hvilken situasjon de

---

18 Se UDIs rundskriv [RS 2013-014](#) *Oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel (refleksjonsperiode mv.)* punkt 5.2.

19 I 2016 ble spørsmålet om utnyttelse av sesongarbeidere til tvangsarbeid behandlet i to saker for domstolene, se vedlegg 1. Også i andre nordiske land har det vært saker som knytter seg til utnyttelse av sesongarbeidere.

20 Karanteneordningen innebærer at UDI fatter vedtak om at det ikke kan gis oppholdstillatelse for arbeid hos en arbeidsgiver i en periode på to år, ved brudd på utlendingslovens regler som skal verne om utenlandske arbeidstakeres lønns- eller arbeidsvilkår, se UDIs rundskriv [RS 2010-194](#) *Rundskriv om forvaltningstiltak mot arbeidsgiver som ulovlig utnytter utenlandske arbeidstgere – utlendingsloven § 27 femte ledd*.

21 [Au Pair Center](#) gir informasjon og veiledning til au pairer. I statsbudsjettet for 2017 ble tilskuddet til senteret avviklet. Som følge av et representantforslag, har imidlertid Stortinget i [vedtak av 2.6.2017](#) bedt regjeringen "om å sikre økonomisk støtte på minst samme nivå som den tidligere støtten til senteret drevet av Norsk Folkehjelp, til et tilsvarende au pair-senter", se [Innst. 305 S \(2016–2017\)](#).

---

22 Se [RS 2014-008](#) Rundskriv om forvaltningstiltak mot vertsfamilier som bryter vilkårene for oppholdstillatelse for au pair- utlendingsloven § 27 b.

enkelte befinner seg i. I tillegg erfarer ulike tjenester at det er vanskelig å oppnå kontakt og tillit til de antatte mindreårige. Voksenpersoner kan hindre at det oppnås kontakt, eller barna og de unge ser ikke på seg selv som ofre og framstår som trygge og erfarne i kriminaliteten de utøver.<sup>23</sup> Mens vi ikke har hatt straffesaker i Norge om unge på drift utnyttet i narkotikakriminalitet, har vi hatt flere saker om mindreårige fra EU-land som er utnyttet til kriminalitet, se vedlegg 1 og 2 om straffesaker med fellende dom. Utvikling av **rettspraksis** på feltet er etter KOMs vurdering viktig. KOM ser videre behov for å styrke strategisk og operativt **samarbeid** mellom myndighetene for å identifisere og følge opp antatte ofre i kriminalitet.

**Tigging** har de siste årene fått mye oppmerksomhet i den offentlige debatten, og spørsmålet om gjeninnføring av et nasjonalt forbud mot tigging har vært debattert. Til tross for det store fokuset rundt tigging og utfordringer knyttet til mulig utnytting eller kopling til kriminalitet, har ikke KOM mottatt særskilte innspill fra samarbeidsaktørene om problematikken. I 2016 fikk vi en fellende lagmannsrettsdom som gjaldt utnyttelse til tvangsarbeid i form av blant annet tigging, se vedlegg 1.

### 3.2.3 Identifisering og oppfølging ved utlendingskontroll

Hjelpetiltak og organisasjoner har siden 2015 rapportert bekymring til KOM om mangelfull identifisering og oppfølging av mulige ofre for menneskehandel av politiet, både ved utlendingskontroll (utlendingsloven §§ 21 og 103) og effektivering av retur ved ulovlig opphold. Flere av hjelpe-tiltakene viser til at den økte migrasjonen til Norge høsten 2015 førte til forsterket grensekontroll, hyppige utlendingskontroller og intensivert utsendelse av personer uten lovlig opphold i landet.

Dette har vært en særlig innmeldt problemstilling på **prostitusjonsfeltet**:

- **Pro Sentret** har i tidligere rapportering til KOM uttrykt bekymring for at politiet ikke bruker tilstrekkelig tid til å identifisere mulige ofre for menneskehandel. De etterlyser at overordnet myndighet sørger for at Politiets utlendingsenhet (PU) og politidistriktene tar de nødvendige skritt for å tilby personen samtale med bistandsadvokat og hjelpetiltak med kompetanse på feltet. I [Pro Sentrets årsrapport 2016](#) vises det til at særlig nigerianske kvinner i gateprostitusjon i 2015–2016 opplevde en markant økt interesse fra PU og politidistriktene med påfølgende utsendelser, eller at kvinnene forlot Norge frivillig på grunn av stresset den økte oppmerksomheten fra politiet medførte. Pro Sentret viser til at nigerianske kvinner har vært en stor og dominerende gruppe i gateprostitusjon i et drøyt tiår. Mange hadde vært eller var utsatt for organisert virksomhet, herunder menneskehandel. Bistandsbehovet var derfor stort og de utgjorde en betydelig andel av Pro Sentrets brukergruppe. I løpet av høsten 2015 og 2016 har Pro Sentret erfart en reduksjon på nesten 400 nigerianske brukere.
- **Nadheim** melder også at de i 2015 og 2016 har sett en markant nedgang i gateprostitusjonen, se [Årsmelding fra Nadheim 2016](#). Nadheim mener at nedgangen hovedsakelig skyldes at nigerianske kvinner i gateprostitusjon er utsatt for hyppige kontroller og uttransporter av PU. På få år er den største og blant de mest sårbare nasjonalitetsgrupper i prostitusjon nesten blitt borte fra gatebildet. Nadheim frykter at personer utsatt for menneskehandel ikke blir identifisert, men i stedet blir uttransportert, og at utnyttelsen fortsetter – bare i andre land.
- **ROSA** melder om samme bekymring, se [ROSAs årsrapport 2016](#). ROSA mener politiets kontroll- og utsendelsespraksis er et brudd på politiets plikt til å identifisere ofre for menneskehandel og svekker rettssikkerheten til antatte ofre, som ikke får tilbud om bistand og beskyttelse og mulighet til å anmelde. ROSA stiller også spørsmål ved samordningen mellom de ulike

<sup>23</sup> Se for eksempel 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. Se også Katia Wagners bøker [De förlorade barnen](#) og [Pojkarna och de ensamma poliserna](#), som omhandler antatte enslige mindreårige på drift i Europa, sårbare for utnyttning.

enhetene i politiet. De påpeker at en slik praksis fremstår i strid med politiets målsetting om økt straffeforfølgning av bakmannsapparatet og viser til at spesialenhetene som etterforsker menneskehandel skal ha etterlyst vitner og fornærmede som PU har sendt ut av landet.

Tiltak som gjelder utlendingskontroll blant personer i prostitusjon må også **ses i sammenheng med andre tiltak på prostitusjonsfeltet** på tvers av enheter i politiet. Flere forskere og hjelpetiltak, særlig innenfor prostitusjonsfeltet, har anført at politiets anvendelse både av bestemmelser i utlendingsloven og straffelovsbestemmelser om seksuallovbrudd (§ 315 om hallikvirksomhet og formidling av prostitusjon og § 316 om kjøp av seksuelle tjenester fra voksne) kan ha utilsiktede uheldige konsekvenser for antatte ofre for menneskehandel.<sup>24</sup> Etter en evaluering<sup>25</sup> av sexkjøpsloven, besluttet regjeringen å sette i gang et arbeid med en **stortingsmelding** som skal løfte frem et samlet bilde av utfordringer knyttet til prostitusjon. Meldingen skal fremlegges i løpet av 2018. KOM ser det som viktig at tiltak for å forebygge menneskehandel og identifisere og følge opp antatte ofre for menneskehandel i prostitusjon **drøftes særskilt** i en slik stortingsmelding.

KOM påpeker at utfordringene om identifisering og oppfølging ved utlendingskontroll like fullt kan gjelde der en utlending kan være utsatt for **tvangsarbeid eller tvangs-tjenester**. Ved indikatorer på menneskehandel, skal det i henhold til våre internasjonale forpliktelser legges til rette for identifisering og bistand innen menneskehandelssporet, også der utlendingslovens sanksjonsbestemmelser om bortvisning, utvisning eller straff (jf. §§ 17, 66 og 108) kan være aktuelle. Samarbeid og informasjonsutveksling med utlendingsmyndighetene er også viktig. Der brudd på utlendingsloven har sammenheng med en eventuell menneskehandelssituasjon, vil UDI som hovedregel ikke anse det som forholdsmessig å utvise utlendingen, se punkt 3.2.2.

KOM har i arbeidsmøter med PU og andre samarbeidende instanser i politiet drøftet innmeldte utfordringer knyttet til identifisering og oppfølging ved utlendingskontroll.

**PU** har meldt til KOM at de gjennom høsten 2016 har hatt opplæringstiltak for personell som arbeider med utlendingskontroll. Menneskehandelsgruppen ved Oslo politidistrikt har bistått i opplæringen, der fokus har vært fenomenkunnskap, identifisering av mulige ofre, varsling og samhandling med menneskehandelsgruppen. PU og Utlendingsseksjonen i Oslo politidistrikt m.fl. har siden høsten 2016 hatt ukentlige samordningsmøter for prioritering og koordinering av utlendingskontroll, med utgangspunkt i etterretning og samhandling på tvers. Utfordringer knyttet til identifisering av mulige ofre for menneskehandel blir her diskutert. Samhandling og rådføring med menneskehandelsgruppen er en del av den implementerte strategien. I juni 2017 har PU etablert en ressursgruppe for menneskehandel og menneskesmugling, med formål å utvikle kompetanse, verktøy, rapporteringsrutiner og samarbeidsrutiner. KOM imøteser initiativet til en slik styrket struktur i PU, og til å videreutvikle samarbeidsstrukturer som ivaretar menneskehandelsperspektivet.

### 3.2.4 Manglende dokumentasjon på identitet

I rapporteringen til KOM melder UDI at et betydelig antall personer i likhet med tidligere år **ikke fremlegger dokumentasjon** på identitet ved innlevering av søknad om refleksjonsperiode mv. for ofre for menneskehandel (utlendingsforskriften § 8-3). Dette gjelder særlig nigerianske borgere. Det kreves som hovedregel at søkerne fremskaffer dokumentasjon på sin identitet for å få slik tillatelse.

UDI kan gjøre unntak fra dette dokumentasjonskravet i

24 Se for eksempel rapport fra Amnesty [The human cost of 'crushing the market: Criminalization of sex work in Norway. 26 May 2016.](#)

25 [Evaluering av forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester](#), Rapport 2014/30 Vista Analyse.

særlige tilfeller.<sup>26</sup> Borgere av Nigeria, som er den største søkergruppen, faller som hovedregel ikke innenfor unntaksbestemmelsene.

Der søkere ikke kan dokumentere identitet og ikke faller innenfor unntakene, har UDI sett hen til om vedkommende gir en troverdig forklaring om årsaken til manglende identitetsdokumenter. Det stilles ikke strenge krav i vurderingen. I saker om menneskehandel kan det være troverdige grunner til at slik dokumentasjon ikke er fremlagt på søknadstidspunktet, og i disse tilfellene har UDI innvilget søkeren oppholdstillatelse. Der UDI innvilger oppholdstillatelse til tross for manglende identitetsdokumenter, påpeker imidlertid UDI i vedtaket at det er tvil om personens identitet og oppfordrer søkeren til å klargjøre identiteten sin i løpet av tillatelsesperioden.

Siden Nigeria ikke har utenriksstasjon i Norge, informerer UDI i vedtaket om muligheten til å **søke om utreise tillatelse og utlendingspass for enkeltreise** med formål om å fremskaffe nasjonalt pass ved den nigerianske ambassaden i Sverige (utlendingsforskriften § 8-3 tredje ledd). UDI påpeker imidlertid at de ikke har mottatt slike søknader verken i 2015 eller 2016. UDI er ikke kjent med årsaken til at søkere fra Nigeria ikke har etterkommet denne oppfordringen om å søke om utreise tillatelse og utlendingspass for å fremskaffe nasjonalt pass under tillatelsesperioden.

UDI understreker at det er svært viktig at norske myndigheter **kjenner identiteten** til personer som oppholder seg i

Norge. Arbeidet med å fremskaffe identitetsdokumenter bør dermed påbegynnes så tidlig som mulig. Der personen får innvilget begrenset oppholdstillatelse, vil manglende identitetsdokumenter også **vanskeliggjøre tilgang til rettigheter** i tillatelsesperioden. Manglende identitetsdokumenter vanskeliggjør også **retur** til hjemlandet. KOM ser behov for helhetlige **oppfølgingstiltak** fra myndigheter og hjelpe-tiltak for å tilrettelegge for mer effektiv identitetsavklaring der antatte ofre har begrenset oppholdstillatelse.

### 3.2.5 Tilgang til rettigheter

Hjelpetiltak erfarer betydelige utfordringer i å bistå antatte ofre i å realisere rettigheter til helsehjelp, sosialhjelp og arbeid. Dette har vært en problemstilling som er innmeldt til ansvarlige myndigheter over flere år og påpekt i forskning på feltet.<sup>27</sup> Antatte ofre har ofte et særlig behov for helsehjelp. Helsehjelp utover akutt helsehjelp, som fastlege, spesialisthelsetjenester mv., er imidlertid vanskelig tilgjengelig. En hovedutfordring ligger i at **regelverket om refleksjonsperiode mv. (utlendingsforskriften § 8-3)** ikke er spesifisert i annet sentralt regelverk som gir rettighetstilgang.

Vi har under oppsummert hovedutfordringene som er meldt til KOM – **detaljnivået** er valgt for å synliggjøre behov for forenklinger i regelverket.

### Manglende helhet i regelverk om rettigheter – krevende å få oversikt:

- Det er uklart hvilke rettigheter personene har etter sosialtjenesteloven der utlendingsmyndighetene behandler en **søknad** om slik oppholdstillatelse eller en **klage** på avslag i saken. Slik saksbehandling kan i utgangspunktet gi rett til sosiale tjenester (forskrift om sosiale tjenester, bopelsløse § 1), men det er et krav om lovlig opphold (sosialtjenesteloven § 4). Det er ikke presisert i utlendingsregelverket om hvorvidt søknad eller klagebehandling om refleksjonsperiode mv.

<sup>26</sup> Se UDIs rundskriv [RS 2013-014 Oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel \(refleksjonsperiode mv.\)](#) punkt 6. Tillatelsen gis etter utlendingsloven § 38, og som vilkår for slik oppholdstillatelse kreves det som hovedregel at utlendingen fremskaffer dokumentasjon på sin identitet. Unntakene gjelder der søkerens identitet er sannsynliggjort og vedkommendes hjemland mangler en fungerende sentraladministrasjon, eller det av andre grunner er umulig å fremskaffe originalt gyldig pass eller annen tilsvarende legitimasjon med tilstrekkelig notoritet. Det kan også gjøres unntak dersom søkerens identitet er sannsynliggjort og hensynet til vedkommendes sikkerhet tilsier at de ikke kan kreves å kontakte hjemlandets myndigheter (utlendingsforskriften § 8-12 første ledd).

<sup>27</sup> Se for eksempel [Special rights within universal welfare: Assistance to trafficking victims in Norway](#), Anette Brunovskis, Journal of Comparative Social Work 11, 1 2016.

(utlendingsforskriften § 8-3 første eller andre ledd) gir rett til lovlig opphold. Det må derfor ses hen til det generelle regelverket om lovlig opphold, som i praksis utelukker mange i målgruppen (utlendingsloven § 56 og UDIs rundskriv [RS 2013-007](#)). Ulike kommuner har **varierende praksis** for å yte individuelle tjenester etter sosialtjenesteloven til denne gruppen.

- Personer som er **innvilget** refleksjonsperiode mv. (utlendingsforskriften § 8-3) har rettigheter etter **sosialtjenesteloven** (forskrift om sosiale tjenester, bopelsløse § 1). Kommuner der ofre med slik oppholdstillatelse oppholder seg har ansvar for å yte bistand, det varierer dog fra kommune til kommune hva konkret denne bistanden innebærer. Barneverntjenesten har ansvaret for mindreårige ofre med slik oppholdstillatelse.
- Personer som er innvilget refleksjonsperiode kan melde innflytting til Norge. Med begrenset tillatelse på seks måneder eller mer regnes personer med slik tillatelse som bosatte i Norge etter folkeregisterloven og kan tildeles et **fødselsnummer** (se folkeregisterloven §§ 2-2, 4-1 og 4-2 eller skatteetatens nettside om [norsk identitetsnummer](#)). Fødselsnummer gir tilgang på samfunnstjenester, som **fastlege** (pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 c), **arbeid** (refleksjonsperiode gir rett til å ta arbeid og man kan [søke om skattekort](#) etter å ha fått personnummer), og rettigheter til **statlige arbeids- og velferdstjenester**. Disse rettighetene forutsetter at personen i tillegg har lovlig opphold i Norge (ikke presisert ved søknads- eller klagebehandling i utlendingsregelverket, se punktet ovenfor). Det er en tilleggsutfordring at antatte ofre med slik tillatelse ofte **mangler legitimasjonsdokumenter**. Tillatelse etter utlendingsforskriften § 8-3 gir imidlertid grunnlag for Schengen-standardisert **oppholdskort** som bevis på oppholdstillatelse i Norge (for tredjelandsborgere). For denne gruppen gir oppholdskortet tilstrekkelig **legitimasjonsdokument** for å få tildelt fødselsnummer (se Skattedirektoratets rundskriv 4/2013 eller skatteetatens nettside om [godkjente legitimasjonsdokumenter](#)).
- En refleksjonsperiode på seks måneder gir imidlertid **ikke** grunnlag for medlemskap i **folketrygden**,

ettersom folketrygdloven regner personer som bosatt når oppholdet er ment å vare eller har vart minst 12 måneder (se folketrygdloven § 2-1 andre ledd eller NAVs nettside om [medlemskap i folketrygden](#)). Personer som er innvilget tillatelse etter utlendingsforskriften § 8-3 er ikke omfattet av unntaket i folketrygdloven, slik som er presisert for asylsøkere (folketrygdloven § 2-16 og forskrift om trygdedekning for asylsøkere og deres familiemedlemmer). Refleksjonsperiode på seks måneder gir heller ikke grunnlag for dekning av utgifter ved helsehjelp i helseinstitusjoner under den offentlige **spesialisthelsetjenesten**. Helse- og omsorgsdepartementet legger til grunn at vilkårene for å anses som “bosatt” er de samme som for medlemskap i folketrygden og setter dette som vilkår for å få dekket slike utgifter (Helse- og omsorgsdepartementets [rundskriv I-3/2017](#)).

- I tillegg gir det utfordringer å få tilgang til helsehjelp når personer **søker om beskyttelse** (asyl) etter først å ha hatt tillatelse etter utlendingsforskriften § 8-3. Det er meldt til KOM en rekke utfordringer knyttet til videreføring av fødselsnummer, generering av d-nummer, og utmelding fra folkeregisteret. Dette gir utfordringer for personenes tilgang til samfunnstjenester, herunder rett til helsetjenester.

KOM anbefaler å **gjennomgå regelverket** om refleksjonsperiode mv. i sammenheng med annet regelverk som gir rettighetstilgang. Det er i dag krevende å få oversikt over hvilke rettigheter antatte ofre med oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-3 har. KOM anbefaler at regelverket tydeliggjøres og gjøres mer helhetlig og forutberegnelig. KOM mener herunder det er relevant å vurdere lik rettighetstilgang til helsehjelp som for asylsøkere, herunder at folketrygdloven § 2-16 også omfatter personer med tillatelse etter utlendingsforskriften § 8-3.

#### **Søknadsprosedyrer for å få tilgang til rettigheter:**

- Som vist over er fødselsnummer viktig for å få tilgang på de samfunnstjenester personer i målgruppen har rettigheter til, herunder helsehjelp (fastlege mv.). I tillegg til utfordringer i regelverket, erfarer hjelpetiltak

som ROSA at det også tar **lang tid** før en person som søker om refleksjonsperiode får tilgang til disse rettighetene. Personen må først avvente vedtak om innvilget oppholdstillatelse, eventuelt omgjøring av klage ved avslag. Ved innvilgelse kan man søke om oppholdskort (ventetid 10–14 dager). Deretter kan man søke om fødselsnummer (ventetid 8–9 uker). En refleksjonsperiode etter utlendingsforskriften § 8-3 første ledd varer kun i seks måneder, og prosessen er således lang i forhold til den korte oppholdstiden. Tilsvarende kan lang saksbehandlingstid få konsekvenser for rettigheter til å arbeide (skattekort).

- Hjelpetiltak erfarer også manglende **kunnskap** til oppholdsordninger for ofre for menneskehandel i førstelinjen i skatteetaten, og mangel på felles **rutiner** for håndtering av slike søknader om fødselsnummer og skattekort fra denne gruppen. Hjelpetiltakene må derfor følge og bistå i kontakten med skattekontorene, noe som ikke burde være nødvendig.

KOM mener det er behov for å vurdere **regelverksendringer** som sikrer *raskere* tilgang til aktuelle samfunnstjenester for denne gruppen, slik at formålet med tillatelsen kan sikres bedre. Det kan også synes som det er behov for **informasjonstiltak** og **rutiner** i skattekontorene for behandling av søknad om fødselsnummer og skattekort for denne gruppen.

### 3.2.6 Retur

#### Rettigheter i påvente av assistert retur

Refleksjonsordningen gir i dag ikke grunnlag for å innvilge **opphold** i påvente av assistert retur. Der antatte ofre ikke lenger har lovlig oppholdstillatelse og ønsker å returnere assistert med IOM, er det uklart hvilke rettigheter personene har til **bolig** og **oppfølging**. Dette kan gjelde der antatte ofre tidligere har hatt refleksjonsperiode mv., eller har fått avslag på søknad om slik tillatelse. Sosialtjenesteloven gjelder kun for personer med lovlig opphold. Antatte ofre som tidligere har hatt refleksjonsperiode, har i enkelte tilfeller fått videre bistand fra NAV etter skjønnsmessig vurdering, men slik bistand er ikke basert på en lovfestet rett. Antatte ofre kan eventuelt søke om asyl for å ha lovlig oppholdsgrunnlag

og botilbud i asylmottak i påvente av søknadsbehandling og gjennomføring av assistert retur. NAV Grünerløkka har meldt til KOM at et sporskifte og brudd i oppfølgingsaktører kan være uheldig for ivaretagelsen av antatte ofre i forkant av en assistert retur.

Der søkere får avslag på søknad om refleksjonsperiode mv. for ofre for menneskehandel, gir UDI en **utreisefrist** etter gjeldende regelverk, som hovedregel fire uker fra vedtaksdato. Søkere kan begjære utsatt iverksettelse av vedtakene, og dermed få bli i landet inntil vedtaket er endelig avgjort av UNE, men det er i dag strenge unntaksregler for å gi utsatt iverksettelse i disse sakene.<sup>28</sup> UDI har rapportert til KOM at de er oppmerksomme på problemstillingen der søkere med avslag på refleksjonsperiode ønsker å benytte seg av tilbudet om retur og reintegrering til hjemlandet. I utgangspunktet må dette både søkes om og organiseres mens søkeren er i Norge lovlig. UDI vurderer at det kan være vanskelig å søke, organisere og gjennomføre en slik retur innen den lovlige perioden på fire uker etter avslag. Norske myndigheter ønsker å øke antallet som benytter seg av tilbudet av retur og reintegrering, og UDI ønsker derfor å tilrettelegge for dette. Dersom vedkommende søker om retur og reintegrering før den fastsatte utreisefristen, vurderer derfor UDI om de skal innvilge utsatt iverksettelse etter “kan-regelen” i utlendingsloven § 61 syvende ledd første setning.

KOM mener det er gode grunner for å vurdere hvordan **regelverket** i større grad kan tilrettelegge for gjennomføring av assistert retur av antatte ofre for menneskehandel.

<sup>28</sup> Søkere har kun rett på utsatt iverksettelse dersom de søker om ny tillatelse senest én måned før utløpet av gjeldende tillatelse, og de har hatt lovlig opphold i medhold av tidligere tillatelse minst de siste ni månedene, se utlendingsloven § 61 syvende ledd. Det er ikke gjort unntak i regelverket om refleksjonsperiode. Refleksjonsperioden har kun en varighet på seks måneder, og søkere som har hatt en slik tillatelse har dermed ikke rett på utsatt iverksettelse, og dermed heller ikke rett til å oppholde seg i Norge til vedtaket er endelig behandlet av UNE.

### Dublin-returer

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 anvender blant annet USAs utenriksdepartements [Trafficking in Persons Report](#) for å vurdere de enkelte medlemstaters tiltak mot menneskehandel. UDI og PU legger til rette for **informasjonsutveksling** til mottakerstaten om mulig menneskehandel, kan varsle mottakerstaten i forkant av returen, og skal gi **informasjon** til søkeren om hjelpetiltak i mottakerstaten.

Hjelpetiltak har imidlertid i flere år vært **bekymret** for at mulige ofre for menneskehandel ikke får nødvendig oppfølging ved Dublin-returer. ROSA melder i sin [årsrapport for 2016](#) at retur til Italia og Spania er spesielt problematisk. ROSA er bekymret for, og har i konkrete saker erfart, at personene identifisert som ofre for menneskehandel i Norge ikke nødvendigvis blir identifisert som det i landet de returnerer til. De er ikke sikret å bli tatt imot som ofre for menneskehandel, og rettighetene som et offer for menneskehandel har i det enkelte land utløses følgelig ikke. ROSA viser videre til at aktuelle hjelpeorganisasjoner har blitt hardt rammet av finanskrisen, og at flere av organisasjonene ROSA har vært i kontakt med i Italia og Spania ikke har økonomi til å bistå kvinner og deres barn som returnerer fra Norge med nødvendig hjelp, som mat og et trygt sted å bo. Mange av kvinnene er også redde for å returnere til sitt første søkerland, da de hevder at deres bakmannsapparat befinner seg der. ROSAs største bekymring er at kvinner identifisert som ofre for menneskehandel med barn returnerer til en ny sårbar situasjon. De mener det er fare for at kvinnene re-trafikkeres, og at barna blir et nytt objekt for bakmenn til annen utnyttelse. Så lenge Norge ikke kan garantere for at kvinner (og deres barn) får den hjelpen og beskyttelsen de har rett til i henhold til menneskerettighetskonvensjonene, mener ROSA det bør være særskilte grunner til å unnta kvinner som er identifisert som ofre for menneskehandel (og deres barn) fra Dublin-prosedyre.

Mulige ofre for menneskehandel, som i utgangspunktet skal returnere til første søkerland, kan ha mulighet til å søke UDI om **assistert retur** ved IOMs returprogram for sårbare grupper, enten til hjemlandet eller til et tredjeland utenfor Schengen-området (dersom vedkommende har en oppholdstillatelse der som overstiger seks måneder), se kapittel 5 punkt 5.4. En eventuell innvilgelse av retur og reintegreringsstøtte vurderes individuelt av UDI. IOM har ikke anledning til å bistå ved returer til Dublin-landet/det første søkerlandet.

Etter KOMs kjennskap har norsk rett kun behandlet én sak om retur etter Dublin-regelverket av person identifisert som offer for menneskehandel, ved dom fra **Høyesterett** (HR-2016-1051-A, 18.5.2016).<sup>29</sup> Retten vurderte returvernet etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 3.

KOM mener erfaringene fra hjelpetiltak i Dublin-saker bør **gjennomgås** systematisk av ansvarlige myndigheter, for å vurdere om forpliktelsene etter Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel er tilstrekkelig ivaretatt ved *identifiseringsprosedyren* i Dublin-saker, i *regelverket om unntak* fra Dublin-prosedyre, og ved *tilrettelegging* av Dublin-returer.

---

29 En somalisk kvinne som hadde fått asyl i Ungarn, reiste videre til Norge og søkte asyl her. Søknaden ble avslått uten realitetsbehandling etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a. Høyesterett viste til at presumsjonen om at det første ankomstlandet ville oppfylle sine forpliktelser etter EMK og Dublin-regelverket kunne motbevise. Norske domstoler må derfor behandle substansen i en anførsel om brudd på EMK artikkel 3 ved retur til et annet Dublin-land så bredt og grundig som nødvendig for å ta stilling til om anførselen fører frem. I den konkrete saken, hvor det var anført for lagmannsretten at hun ikke ville få nødvendig helsehjelp og bistand i Ungarn, tilfredstilte lagmannsrettens begrunnelse de krav til bredde og dybde som EMK stiller for å kunne konkludere med at retur til Ungarn ikke ville bryte EMK artikkel 3. Anken over lagmannsrettens frifinnende dom ble forkastet. (Rt-sammendrag)



### 3.3 utfordringer i et internasjonalt perspektiv

Det er ikke entydige tall på feltet, men FN anser menneskehandel å være en av verdens største kriminelle industrier, sammen med narkotika og våpen. FN-organisasjonen UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) utarbeider globale analyser på menneskehandelsfeltet. Siste rapport er fra desember 2016, basert på data fra 136 land. [Global Report on Trafficking in Persons 2016](#) gir overblikk over situasjonen globalt og regionalt, kunnskap om knytningen mellom menneskehandel og migrasjon/menneskesmugling, og ulike drivere for menneskehandel. UNODC fremhever at menneskehandel rammer alle land, som opphavsland, transitland og/eller destinasjonsland. Profilen til identifiserte ofre har endret seg. De fleste ofre er fremdeles kvinner, men barn og menn utgjør en større andel nå enn for et tiår siden, og andelen ofre for tvangsarbeid har økt. Kriminaliteten er mer **sammensatt** enn tidligere, både med hensyn til gjerningspersoner, ofre, utnyttelsesformer og migrasjonsmønstre. Offer og gjerningsperson har ofte samme bakgrunn/nasjonalitet, noe som bidrar til å skape tillit og avhengighet, og en økt sårbarhet.

UNODC viser til at de fleste identifiserte ofrene i Europa har opprinnelse i Sørøst-Europa, Vest-Afrika og Asia. [Europol](#), den europeiske unions byrå for politisamarbeid innen kriminaletterretning, vurderer i [SOCTA-rapporten for 2017](#) (European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment) menneskehandel som en sentral trussel internt i EU. Ifølge Europol øker utnyttelse til tvangsarbeid, og kriminelle nettverk blir mer involvert i utnyttelse til tvangsarbeid i EU. Utnyttningen undergraver legitimt arbeidsmarked og næringsliv. I likhet med UNODC, viser Europol til et **sammensatt bilde**, se også [Situation Report. Trafficking in Human Beings in the EU](#) av februar 2016. En majoritet av identifiserte ofre og bakmenn i alle utnyttingsformer er EU-borgere. Innen tvangsarbeid er en større andel identifiserte ofre fra tredjeland, og mange sektorer er sårbare for slik utnyttingsvirksomhet, blant annet landbruk, catering, renhold, bygg/anlegg, fiskeri, handel og transport. Europol fremhever at utnyttelse til prostitusjon og andre seksuelle formål fremdeles er den vanligste utnyttelsesformen, men også her ser Europol et mer sammensatt bilde, både med tanke på migrasjonsmønstre og at flere barn er utsatt.

Europa har de siste årene opplevd et stort **migrasjonspress**. I 2015 mottok Norge over 30 000 asylsøknader, over 5000 var fra enslige mindreårige<sup>30</sup>. Dette er det høyeste antallet søknader Norge har mottatt på ett år. Antallet asylsøknader ble kraftig redusert til 3 460 i 2016, og 320 av dem var fra enslige mindreårige. I henhold til [prognoser per mai 2017](#) fra Beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen (BGU) planlegges det for 3000 asylsøknader i 2017, i tillegg til 1 250 asylsøkere som skal overføres gjennom EUs relokaliseringsordning. Nedgangen i antallet asylsøkere i Norge antas å ha sammenheng blant annet med grensekontrollen på ferger til Norge og ved flere store grenseoverganger.<sup>31</sup> Nedgangen gjenspeiles ikke i EUs tall. Ifølge EUs statistikkbyrå [Eurostat](#), ble det i 2016 registrert **1,2 millioner asylsøkere** i EU, kun en liten nedgang fra 2015 (og over en dobling fra 2014). **63 000 var enslige mindreårige**, en nedgang på en tredjedel fra 2015 (med nesten 96 000 enslige mindreårige asylsøkere), men likevel var antallet enslige mindreårige blant asylsøkerne i 2016 fem ganger flere enn gjennomsnittet for tidligere år. Mer enn halvparten av de som søkte asyl i EU i 2016 var fra Syria, Afghanistan og Irak.

Europol viser til at **migrasjonskrisen** har ført til et stort og økende antall sårbare mennesker i Europa, med begrensede muligheter for selvforsørgelse. Det er mange mulige årsaker til den økte migrasjonen. Væpnet konflikt, fattigdom og økt befolkningspress i Afrika og Midtøsten trekkes frem av Europol som overordnede push-faktorer for irregulær migrasjon til EU. Kriminelle nettverk har tilgang til et stort antall **potensielle ofre**. Dette inkluderer migranter, som representerer en stor og kontinuerlig økende gruppe av potensielle ofre. Barn krever spesiell oppmerksomhet idet de er særlig utsatte for utnyttelse. [Unicef](#) har i rapport fra mai 2017 beregnet at antallet **enslige barn** (flyktninger eller

30 Enslig mindreårig asylsøker (EMA) er en asylsøker som oppgir å være under 18 år, og som er uten foreldre eller andre med foreldreansvar i Norge.

31 Norge er ett av i alt fem land i Schengen-området som innførte midlertidig grensekontroll i kjølvannet av flyktningkrisen (de andre landene er Danmark, Sverige, Tyskland og Østerrike). Grensekontrollen ble innført i Norge i november 2015 og ble sist forlenget med seks nye måneder 10.5.2017.

migranter) på reise er nær femdoblet siden 2010.<sup>32</sup> Ifølge Unicef søkte 170 000 enslige mindreårige om asyl i Europa i årene 2015-2016.

Europol viser til at **aktørene** bak menneskehandelen i Europa gjerne er uavhengige celler som er involvert i ulike stadier av utnyttelsen, der noen celler er aktive i rekruttering, andre i transport og/eller selve utnyttelsen. Aktørene er svært mobile, opererer gjerne i flere land og regioner, og rekrutterer målrettet voksne og barn som er sårbare (sosioøkonomisk vanskeligstilte, personer med kognitive eller fysiske funksjonsnedsettelse, personer med alkohol/narkotika-avhengighet mv.). De kriminelle aktørene kan kombinere flere utnyttelsesformer for å maksimere profit.

Europol viser videre til at **menneskesmugling** og menneskehandel er tett sammenkoplede. Menneskesmuglere kan **misbruke lovlige kanaler** for å fasilitere innreise for irregulære migranter til EU, eller for å legalisere oppholdet. Slik misbruk kan involvere falske ekteskap eller foreldreskap, falske arbeidskontrakter, falske invitasjonsbrev, falske medisinske visa, eller falske anførsler om å være offer for menneskehandel eller flyktning. Europol fremhever at det er rapportert om et økt antall **falske ekteskap** ("sham marriages") i EU, relatert til migrasjonskrisen og et økt antall irregulære migranter som søker overgang til lovlig oppholdsstatus etter avslag på en asylsøknad. EU har i 2015–2016 finansiert et prosjekt for å se nærmere på sammenhengen mellom falske ekteskap (proformaekteskap) og menneskehandel i EU. Rapporten fra EU-prosjektet retter

32 Unicefs tall er beregnet ut fra antallet enslige barn i migrasjon registrert i 80 land: I 2015–2016 har tallet økt til 300 000, en økning på nesten 500 prosent fra 66 000 enslige barn i migrasjon i 2010–2011. Se Unicefs rapport [A child is a child: Protecting children on the move from violence, abuse and exploitation](#).

oppmerksomhet mot en økende trend der slike ekteskap legger til rette for utnyttning i menneskehandel.<sup>33</sup>

Menneskehandel kombineres ofte med **annen kriminalitet**, som bedrageri, dokumentforfalskning og menneskesmugling, som også kan ses i sammenheng med ulovlig kjøp og salg av tjenester på **internett**. Europol fremhever falske dokumenter, hvitvasking og online-handel som tre **drivere** på tvers av ulike kriminalitetsformer som bidrar til å muliggjøre menneskehandel. En særlig risiko er nye plattformer både på det åpne og mørke nettet, inkludert **seksuelle overgrep mot barn** over internett ("live distant child abuse").

Med økt bruk av internett har rekruttering, transport, housing, annonsering, salg og betaling for utnyttning til prostitusjon, annen seksuell utnyttning, tvangsarbeid og tvangstjenester forflyttet seg til **det digitale rom**.<sup>34</sup> Denne utviklingen vil trolig både fortsette og forsterkes i tråd med den teknologiske utviklingen og økt internettbruk globalt. De kriminelle gruppene kan komme i kontakt med og rekruttere et stort og økende antall potensielle ofre via ulike deler av internett, som sosiale medier og markedssider. Internett er blitt en sentral tilretteleggende faktor for menneskehandel. Gjerningspersonene kan for

33 Se rapporten [Exploitative Sham Marriages: Exploring the Links between Human Trafficking and Sham Marriages in Estonia, Ireland, Latvia, Lithuania and Slovakia](#), HEUNI, oktober 2016. Rapporten viser til at formålet med slike falske ekteskap er å få oppholdstillatelse i EU, der særlig tre scenarier er typiske: fattige kvinner med EU-medlemskap (ofte fra Øst-Europa) får betaling for å flytte til et annet EU-land og inngå et proforma ekteskap med en mann uten lovlig opphold, blir lurt med jobbtilbud i et annet EU-land, men der formålet er å inngå falskt ekteskap, eller blir lurt av falske forhåpninger om et kjærlighetsforhold. Land som deltok i prosjektet har identifisert at kvinner er blitt utsatt for psykisk kontroll, fysisk og seksuell vold, finansiell kontroll og gjeldsbindinger ("debt bondage"). Også barn av kvinnene er blitt misbrukt eller brukt som ledd i kontroll av kvinnene. De identifiserte ektefellene var i hovedsak fra Pakistan, India og Bangladesh, mens bakpersonene som organiserte ekteskapsmigrasjonen var fra EU-land eller fra samme land som ektefellen.

34 Se Europol [Trafficking in Human Beings and the Internet](#), Intelligence notification 15/2014.

eksempel forlede mennesker i en sårbar situasjon til å tro at de rekrutteres til ulike former for betalt arbeid i Norge. Menneskehandlerne og potensielle kunder oppnår kontakt og kommuniserer både på mer generelle plattformer og på spesielle chatte-rom, dating- eller eskortesider. Internett har også medført et økt antall kanaler for nedlasting og ulovlig deling av overgrepsmateriale. Dette gjelder ikke minst for menneskehandel til seksuell utnyttelse. Europol antar at det som følge av ny teknologi vil oppstå nye og hittil ukjente former for seksuell utnyttelse.<sup>35</sup>

I Norge har vi lite **rettspraksis** på feltet. I 2016 dømte imidlertid Bergen tingrett en person som bestilte seksuell utnyttelse av filippinske barn via internett (direktestrømming av overgrep) for medvirkning til menneskehandel, se vedlegg 1 om straffesaker i 2016. Det er grunn til å forvente at vi vil se flere menneskehandelssaker med barn og internettrelaterte overgrep i tiden som kommer.

Menneskehandel og slaveri er gamle kriminalitetsformer, men har altså fått **nye dimensjoner** gjennom rimelig og utbredt teknologi. Vi ser at menneskehandel er et komplekst fenomen, og arbeidet for å bekjempe kriminaliteten og bistå ofrene må gjennomføres på bred front, både nasjonalt og internasjonalt – og digitalt.

De internasjonale trendene gjenspeiles i **Kripo's Trendrapport 2016. Organisert og annen alvorlig kriminalitet i Norge** (oktober 2015), der irregulær migrasjon kombinert med at etablerte kriminelle nettverk profesjonaliseres, fremheves som særlig grunn til bekymring.

Også i Norge er majoriteten av ofrene kvinner som utnyttes til prostitusjon eller andre seksuelle formål, mens bekymringen for tvangsarbeid innenfor mange sektorer er økende, Kripo viser til at kriminelle nettverk som organiserer

menneskehandel er multikriminelle, og at aktørene også i Norge ofte har samme bakgrunn som ofrene.<sup>36</sup>

I denne situasjonen er det spesielt påkrevet at alle som kan komme i kontakt med mulige ofre for menneskehandel, spesielt antatte mindreårige, har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse til å avdekke og identifisere mulige ofre. Med migrasjonssituasjonen i Europa som bakteppe, er det behov for styrkede **kompetansehevingstiltak** om menneskehandel i relevante etater, herunder spesielt utlendingsmyndigheter, politiet og barnevern. Det er behov for styrkede **samarbeidsstrukturer** både nasjonalt og internasjonalt for å bistå ofre og straffefølge bakmenn. Videre er det økt behov for **informasjonstiltak** som både kan nå ut til det bredere publikum og mer målrettede informasjonstiltak til sårbare grupper.

---

<sup>35</sup> Europol [Exploring tomorrow's organised crime](#), 2015.

---

<sup>36</sup> Kripo skriver spesielt om aktører i prostitusjonsmarkedet i oktober 2015, der utemarkedet var dominert av nigerianske og/eller rumenske aktører, mens rumenske og etnisk albanske nettverk var aktive i innemarkedet i flere store byer. Ny trendrapport skal utarbeides i 2017.

## 4 Omfang av mulige ofre

### 4.1 Hvem kan identifisere?

I henhold til Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel, har norske myndigheter en plikt til å legge til rette for at ofre kan bli identifisert og få bistand og beskyttelse.<sup>37</sup> **Ansvar** for å identifisere mulige ofre tilligger alle yrkesgrupper som gjennom sitt arbeid kan komme i kontakt med mulige ofre. Formålet er todelt: Identifisering er en forutsetning for at ofre kan få tilgang til fundamentale rettigheter; for at myndighetene skal kunne yte nødvendig bistand og beskyttelse, må de vite hvem ofrene er. Identifisering er også en forutsetning for at politi og påtalemyndighet skal kunne etterforske og straffeforfølge de som står bak menneskehandelen.

Hva ligger i dette ansvaret? Etter Europarådskonvensjonen skal alle myndigheter som kan komme i kontakt med ofre ha medarbeidere med **kompetanse** i å identifisere mulige ofre og en **prosedyre** som legger til rette for slik identifisering. Plikten til å identifisere gjelder både dersom mistanken knytter seg til utnyttelse i Norge og/eller i andre land, også personens hjemland. Mistanken kan gjelde både at personen har vært utnyttet eller er under utnytting. Dersom myndighetene har **rimelig grunn til å tro** at en person har vært offer for menneskehandel, har personen rett til bistand og beskyttelse etter Europarådskonvensjonen, og personen skal ikke måtte forlate landet før identifikasjonsprosedyren er gjennomført.

I Norge er det ikke én instans som har som definert oppgave å verifisere om personen er offer for menneskehandel. **Ulike instanser**, som politi og påtale, barneverntjeneste og utlendingsmyndigheter, tar imidlertid **stilling til opplysninger** om menneskehandel i utføringen av sine oppgaver innenfor sitt regelverk, som har ulike formål og krav til bevis. I en straffesak vil endelig verifisering skje ved rettskraftig dom mot bakmenn. Det er heller ikke én instans som har ansvaret for **bistand og beskyttelse** til antatte ofre; ulike

sektormyndigheter har ansvar for oppfølging, se kapittel 5 om rettigheter.

Norge har lagt opp til et **lavterskelsystem** for å identifisere og følge opp mulige ofre for menneskehandel. Formålet med den norske modellen er å bidra til at flere ofre for menneskehandel fanges opp og tilbys bistand og beskyttelse. En konsekvens av det norske systemet, hvor alle myndigheter som kan komme i kontakt med mulige ofre har en plikt til å identifisere og henvise vedkommende til rette instanser, er imidlertid at det utvikles ulike oppfatninger om hvem som skal anses som et offer for menneskehandel, og at de antatte ofrene kan få et differensiert oppfølgingsløp. 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, og at menneskehandelsbegrepet ikke blir utvannet.

### 4.2 Hvem omfattes av omfangsberegningen?

I likhet med de fleste andre land er det også for Norge vanskelig å kartlegge det eksakte omfanget av mulige ofre for menneskehandel. Siden 2007 har KOM utarbeidet årlige rapporter hvor vi forsøker å kartlegge omfanget av personer som identifiseres som mulige ofre for menneskehandel i Norge.

KOM rapportens omfangsberegning omfatter **mulige ofre** for menneskehandel som har **mottatt bistand** fra myndigheter og hjelpetiltak i 2016. Med **bistand** menes at personen har fått oppfølging av en eller flere instanser i tråd med de rettighetene antatte ofre har, se kapittel 5 for informasjon om rettigheter til antatte ofre.

Omfangsberegningen av de **over 18 år** gjelder de som har takket **ja** til bistand og beskyttelse. Mange av de **under 18 år** har ikke selv gitt samtykke til bistand og beskyttelse, men vi har likevel valgt å ta dem med i beregningen. Dette fordi barn ikke kan velge bort bistand og beskyttelse. Med begrepet barn eller mindreårige mener vi personer som antas å være under 18 år.

<sup>37</sup> Se Europarådskonvensjonen ([The Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings](#)), artikkel 10, 12 og 13. Se også [St.prp.nr. 2 \(2007-2008\)](#) Om samtykke til ratifikasjon av Europarådets konvensjon 3. mai 2005 om tiltak mot menneskehandel.

KOM har valgt å avgrense omfangsberegningen til mulige ofre som er har *mottatt bistand* fra myndigheter og hjelpe-tiltak for å kunne få tilstrekkelig med *opplysninger* om ofrene som er identifisert, og for å kunne identifisere omfanget av *bistandsbehovet*. KOM mener avgrensingen gir et relevant kunnskapsgrunnlag for å kunne prioritere og målrette tiltak for å bistå ofre for menneskehandel.

Flere hjelpeinstanser erfarer at det også er mange voksne som *velger bort* bistand eller beskyttelse. Det er derfor gode grunner til å tro at det reelt sett befinner seg flere mulige ofre for menneskehandel i Norge, enn det som fremgår av KOMs statistikk.

### 4.3 Utfordringer ved innhenting og sammenstilling av data

Det er **frivillig** å rapportere til KOM. Vi har innhentet informasjon fra myndigheter og organisasjoner i samarbeidsgruppene og andre som KOM samarbeider med.

For tilstandsrapporten 2016 har KOM **mottatt rapporter** om antall identifiserte mulige ofre fra følgende aktører:

- Den tverretatlige samarbeidsgruppen: Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Arbeidstilsynet, Oslo statsadvokatembete, Kripos, Politiets utlendingsenhet (PU), Vest og Oslo politidistrikt og fra koordinatorene for tverretatlig operativt team (TOT) i Bergen og Kristiansand.
- Den operative samarbeidsgruppen: International Organization for Migration (IOM), Kirkens Bymisjon v/ Nadheim, ROSA-prosjektet, Frelsesarmeen, Røde Kors Oslo og NAV Grünerløkka sosialtjeneste.
- Politi og påtalemyndighet: Riksadvokaten ved Oslo statsadvokatembete, Nordland statsadvokatembete, Hedmark og Oppland statsadvokatembete, Vestfold og Telemark statsadvokatembete og det nasjonale statsadvokatembetet. I tillegg til Vest og Oslo

politidistrikt som er medlem av KOM nettverket, mottok vi rapporteringer fra Agder, Finnmark, Innlandet, Møre og Romsdal, Nordland, Sør-Øst, Sør-Vest og Trøndelag politidistrikt.

- Andre aktører: Albertine og krisesenteret i Stavanger, Au Pair Center i Oslo, tiltaket FRI ved Kirkens Bymisjon i Bergen og Uteseksjonen i Oslo.

Det har i flere år vært et uttrykt ønske, både fra KOM og våre samarbeidspartnere, å **kvalitetssikre beregningsgrunnlaget** knyttet til omfanget av mulige ofre. Europarådets ekspertgruppe for tiltak mot menneskehandel, [GRETA](#), har også anmodet Norge om å videreutvikle datainnsamlingene og utarbeide et pålitelig statistisk system for innhenting og sammenstilling av data.<sup>38</sup> GRETA vurderer at et formelt nasjonalt system som klart definerer roller og rutiner for identifisering, henvisning og oppfølging av ofre (National Referral Mechanism), vil gi grunnlag for å utvikle en slik sentralisert oversikt over omfanget av mulige ofre for menneskehandel.

På bakgrunn av at det per i dag ikke foreligger noe felles system for innrapportering og kvalitetssikring av saker om menneskehandel, er vi avhengig av å innhente gode grunnlagsdata fra våre samarbeidsaktører som muliggjør sammenstilling. Dette vil i utgangspunktet kreve ikke-anonymiserte data. KOM kan imidlertid **ikke pålegge** instansene å avgi ikke-anonymiserte data. Den enkelte aktør er dermed ansvarlig for å vurdere det rettslige grunnlaget for informasjonsutlevering, i tråd med det regelverket som gjelder for virksomheten.

I KOMs **anmodning** om rapportering fra tverretatlig og operativ samarbeidsgruppe, andre samarbeidspartnere, politidistriktene, særorgan og høyere påtalemyndighet er instansene anmodet om å rapportere om antatte ofre de har identifisert i løpet av 2016. Dette omfatter også personer

<sup>38</sup> [GRETA](#) har i oppgave å evaluere gjennomføringen av Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel i landene som har ratifisert konvensjonen, se [GRETA's evalueringsrapporter for Norge](#).

som ble identifisert tidligere år og som fortsatt var under oppfølging av rapporterende instans i 2016.

Siden 2009 har KOM benyttet et **rapporterings skjema** som et stykke på vei gjør det mulig å sammenstille anonymiserte data og rapportere på omfanget av mulige ofre for menneskehandel. Rapporteringsskjemaet inneholder en rekke ulike **kategorier** (kjønn, nasjonalitet, fødselsår, antatt type utnytting, årstall for første gangs identifisering, om vedkommende tok imot tilbud om bistand eller ikke, status utlendingssak, status straffesak, type botilbud, type kvalifiserende tiltak mv.). Disse kategoriene knyttet til både anonymiserte og ikke-anonymiserte data, blir deretter gjennomgått og **sammenstilt** av KOM. I dette manuelle arbeidet, må det tas høyde for **feilkilder** som under- og overrapportering. Gjennom sammenstillingen av de innrapporterte dataene, har KOM avdekket mange tilfeller hvor én og samme person antas å være innrapportert av flere forskjellige instanser. Så lenge sammenstillingen er basert på til dels anonyme data, vil det imidlertid hefte en viss usikkerhet. For i størst mulig grad å hindre overrapportering, har KOM derfor ved tvilstilfeller antatt at dobbelt-rapportering foreligger. Andre feilkilder i datagrunnlaget kan være at ulike instanser har definert de ulike informasjonskriteriene i rapporteringsmalen forskjellig. KOM har forsøkt å presisere hva vi ønsker av informasjon i de ulike kategoriene i rapporteringsskjemaet, men det må tas høyde for at de ulike rapporterende instanser allikevel kan ha ulike fortolkninger.

Siden KOM-nettverket ikke består av samtlige etater og organisasjoner i Norge som kan identifisere mulige ofre, vil det også kunne være mulige ofre for menneskehandel under oppfølging som **ikke har blitt rapportert** inn til KOM.

Det er også gode grunner til å anta at det er store **mørketall** hva gjelder menneskehandel i Norge. Dette blant annet fordi menneskehandel er en skjult form for kriminalitet hvor ofrene sjelden kan, ønsker eller våger å motta bistand eller anmelde forholdet.

På denne bakgrunn mener vi at antall potensielle ofre som denne rapporten representerer kan anses som et minimumstall. Selv om rapporten ikke kan gi helt eksakte tall, så gir den totalt sett en god **indikasjon** på omfang og tendenser i menneskehandelssituasjonen i Norge.

#### 4.4 Omfang av mulige ofre 2016

For 2016 har KOM beregnet at **262** personer mottok bistand som mulige ofre for menneskehandel.

Av de 262 personene har vi fått rapportert inn at **98** mulige ofre ble **identifisert for første gang** i 2016, men dette tallet er **usikkert**. Identifiseringstidspunktet i rapporteringsskjema er ikke spesifisert for 89 personer, av disse kan dermed flere være identifisert for første gang i 2016.

Tabell 1 viser det beregnede antall personer som er identifisert som potensielle ofre og som har mottatt bistand i årene 2007–2016.<sup>39</sup> Det er viktig å presisere at tallene kun omfatter personer som har fått oppfølging i løpet av det gjeldende året.

<sup>39</sup> KOM-prosjektet ble opprettet i 2007, og omfangsberegningene gjelder derfor fra dette året.

**Tabell 1:** Potensielle ofre for menneskehandel under oppfølging i Norge 2007–2016

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)
2009	292	(14 % økning fra 2008)
2010	319	(9 % økning fra 2009)
2011	274	(14 % reduksjon fra 2010)
2012	349	(27 % økning fra 2011)
2013	300	(14 % reduksjon fra 2012)
2014	324	(8 % økning fra 2013)
2015	301	(7 % reduksjon fra 2014)
2016	262	(13% reduksjon fra 2015)

Tallene viser at **det totale antall** identifiserte mulige ofre som er fulgt opp er **redusert** fra 301 i 2015 til 262 personer i 2016. Hva betyr så denne nedgangen? Reflekterer tallene en reell nedgang i antall ofre, en lavere innsats i identifisering av mulige ofre, at færre ofre har villet/kunnet bryte ut av utnyttelsessituasjonen de befinner seg i, eller er dette tilfeldige svingninger i antall identifiserte mulige ofre? Det er vanskelig for KOM å trekke noen endelige konklusjoner rundt dette, annet enn å påpeke at dette er et komplekst felt, hvor det er mange og sammensatte årsaker til variasjoner i KOMs årlige omfangsberegninger.

En mulig forklaring på det reduserte totale antall ofre, er at vi for 2016 ser en **markant nedgang** i antall identifiserte antatte **mindreårige** ofre for menneskehandel. En annen årsak kan være at vi for 2016 ikke mottok rapportering fra Pro Sentret på grunn av oppdateringer i deres statistikkssystem. Som en av Oslos sentrale rapporteringsinstanser, kan dette bidra til et lavere antall identifiserte ofre, sammenlignet med tidligere år.

## 4.5 Hvor mange har valgt å avslå bistand?

KOM har også bedt etatene og organisasjonene om å rapportere hvor mange av de identifiserte mulige ofrene som valgte å avslå tilbud om bistand. Ut fra de ulike instansenes funksjon, vil innrapporteringene på dette punktet naturlig nok variere. Flere instanser erfarer imidlertid at mange som identifiseres som mulige ofre for menneskehandel velger å takke nei til bistand og beskyttelse.

I tillegg til de som har takket ja, har KOM fått rapportert inn **35** voksne personer som ble tilbudt hjelp i 2016, men som valgte å takke nei til bistand og beskyttelse. Rapporteringene på dette punktet er dog mangelfulle, idet rapportens hovedfokus settes på antall ofre som har takket ja og som har blitt fulgt opp som mulige ofre for menneskehandel. Vi antar dermed at dette antallet i realiteten er adskillig høyere.

Se for øvrig kapittel 5 punkt 5.2 for utfyllende informasjon om årsaker til at flere mulige ofre for menneskehandel takker nei til tilbud om bistand og beskyttelse.

## 4.6 Hvem er de antatte ofrene?

I det følgende vil vi se nærmere på opplysningene rapporteringsinstansene har gitt til KOM om de 262 antatte ofrene som var under oppfølging i 2016. Ved spesifisering av kjønn, bruker vi jente og gutt om antatte mindreårige (under 18 år), og kvinne og mann om voksne (over 18 år).

### 4.6.1 En oversikt

**Tabell 2:** Personer under oppfølging som mulige ofre i 2016, fordelt etter antatt utnyttingsform, kjønn og alder

Utnyttelsesform	Totalt	Kvinner, over 18 år	Jenter, under 18 år	Menn, over 18 år	Gutter, under 18 år	Transpersoner, over 18 år
Prostitusjon/annen seksuell utnyttelse	188	173	5	7	2	1
Tvangsarbeid og tvangstjenester	59	13	3	38	5	0
Kombinasjon prostitusjon m.m. og tvangsarbeid m.m.	13	11	0	0	2	0
Organhandel	0	0	0	0	0	0
Krigstjeneste	0	0	0	0	0	0
Uavklart	2	0	1	1	0	0
Totalt	262	197	9	46	9	1

#### Kommentarer til tabell 2:

- Det som utmerker seg i årets rapportering er en kraftig **reduksjon i antall identifiserte mindreårige**. I 2016 er det kun **18** antatte mindreårige rapportert inn som mulige ofre for menneskehandel. Dette er nesten en halvering fra året før og utgjør **7 %** av det totale antall ofre. Når det gjelder fordeling av type utnyttelse blant de mindreårige, viser 2016 en liten endring i tidligere trender. I de fleste år har en klar majoritet av jentene vært utnyttet til prostitusjon og/eller andre seksuelle formål, og en klar majoritet av guttene har vært utnyttet innen tvangsarbeid og/eller tvangstjenester. I 2016 gjelder denne fordelingen fortsatt, men den er mindre tydelig, der både gutter og jenter utnyttes innen prostitusjon og/eller andre seksuelle formål og i tvangsarbeid og/eller tvangstjenester.
- Som ved tidligere år, utgjør **kvinner over 18 år** den **største gruppen** av identifiserte mulige ofre for menneskehandel. Det totale antallet kvinner identifisert i 2016 er nokså stabilt fra året før, dog med en liten nedgang fra 205 til **197** kvinner. Dette utgjør **75 %** av det totale antallet ofre. Videre er hovedvekten av de antatte ofrene fremdeles kvinner over 18 år utnyttet i prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse. En årsak kan tilskrives det sterke internasjonale og nasjonale fokuset på kvinner utnyttet i prostitusjon over flere år, og at ulike instanser som jobber innenfor prostitusjonsarenaene har på seg “menneskehandelsbrillene” i arbeidet sitt. Dette gjenspeiles også i KOMs samarbeidsgrupper, hvor mindretallet av representantene har tvangsarbeid som sitt primære ansvarsområde.
- Hva gjelder det totale antallet **menn over 18 år**, er det en nedgang fra 54 i 2015 til **46** i 2016. Dette utgjør **18 %** av det totale antallet ofre. Det er fortsatt utnyttelse i tvangsarbeid som dominerer blant menn, med 38 innrapporterte antatte ofre. Dog har antall menn utnyttet i prostitusjon eller andre seksuelle formål de to siste årene vært høyere enn ved tidligere år, med henholdsvis 10 i 2015 og 7 i 2016, mot 2 menn i 2014.

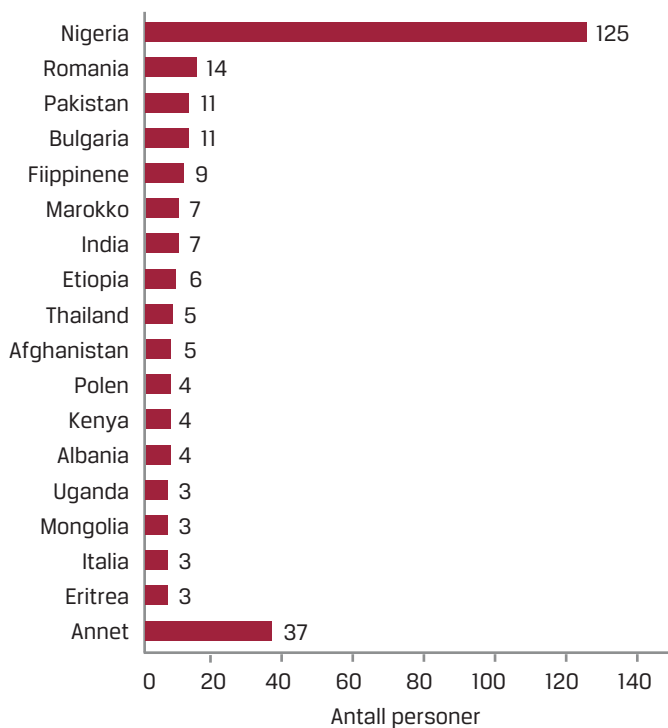


- For 2016 er at det også rapportert inn 1 **transperson** over 18 år. Tiltak som Nadheim og ROSA har tidligere meldt om en økning av antall henvendelser fra transpersoner, men dette er første gang KOM har fått innrapportert en transperson blant de identifiserte ofrene.

#### 4.6.2 Nasjonaliteter

**Diagram 1:** Personer under oppfølging som mulige ofre i 2016, fordelt etter nasjonalitet

**N=262**



#### Kommentarer til diagram 1:

- Diagrammet gir oversikt over nasjonaliteter representert med 3 eller flere personer rapportert inn i 2016. Kategorien “Annet” gjelder nasjonaliteter som kun er representert med 1 eller 2 personer.
- De 262 personene som fikk oppfølging som mulige ofre for menneskehandel representerer totalt **42 nasjonaliteter**.
- **Nigeria** er i likhet med de siste årene den nasjonaliteten som er hyppigst representert, med 125 personer i 2016.

Dette er nokså stabilt fra 2015 da 128 personer ble innrapportert fra Nigeria. Fra datagrunnlaget ser det ut til at flere av de nigerianske antatte ofrene ble identifisert for 2016, men at de fortsatt var under oppfølging i 2016.

- På lik linje med foregående år, etterfølges Nigeria av **Romania** i statistikken. Dog med en reduksjon fra 32 personer i 2015 til 14 i 2016.
- **Filippinene** og **Pakistan** er begge representert med 11 personer. Dette viser en nedgang i antall personer fra Filippinene i 2016 sammenlignet med tidligere år. For Pakistan derimot har det vært en økning i antall personer både i 2015 og 2016.
- 7 personer fra **Marokko** er identifisert i 2016. Dette er en økning fra de to foregående år.
- Fra **India** er det like mange personer identifisert i 2016 som det var i 2015.

#### 4.6.3 Utnyttingsformer

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

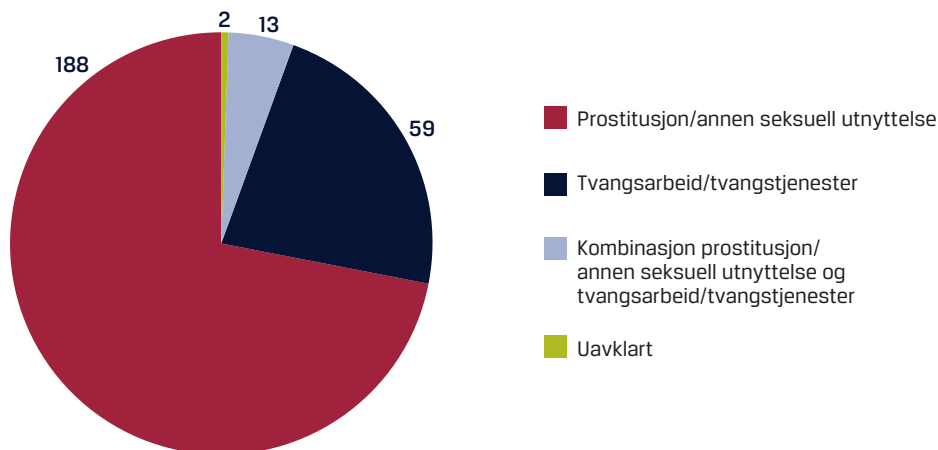
- prostitusjon eller andre seksuelle ytelser,
- arbeid eller tjenester, herunder tigging,
- krigstjeneste i fremmed land, eller
- å samtykke i fjerning av et av vedkommendes indre organer.

I KOMs identifiseringsveileder<sup>40</sup> gis det en oversikt over noen generelle forhold som kan indikere at en person kan være utsatt for menneskehandel. I tillegg er det utarbeidet spesi- fikke 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 de inn- rapporterte utnyttingsformene.

<sup>40</sup> Du finner KOMs rapporter og verktøy på [politiet.no/menneskehandel](http://politiet.no/menneskehandel).

**Diagram 2:** Personer under oppfølging som mulige ofre i 2016, fordelt etter utnyttingsformer  
N=262



#### Kommentarer til diagram 2:

- Diagrammet viser **fordelingen** av ulike utnyttingsformer i 2016 basert på innrapporteringer for samtlige ofre: jenter, gutter, kvinner og menn. Den samme informasjonen fremgår også av den samlede informasjonen i tabell 2.
- I 2016 er det identifisert **188** personer antatt utnyttet i prostitusjon/annen seksuell utnyttelse, **59** utnyttet til tvangsarbeid og/eller tvangstjenester, **13** i en kombinasjon av prostitusjon/annen seksuell utnyttelse og tvangsarbeid/tvangstjenester og **2** personer hvor utnyttingsform fortsatt var uavklart på rapporteringstidspunktet.
- Fordelingen av utnyttingsformene i 2016 **samsvarer** nokså godt med det bildet som ble tegnet i 2015. Vi ser dog en **nedgang** i antall rapporterte utnyttet i tvangsarbeid/tvangstjenester.
- Det som skiller seg litt ut fra fjorårets statistikk er **økningen** i antall personer som er utnyttet i en kombinasjon av prostitusjon/annen seksuell utnyttelse og tvangsarbeid/ tvangstjenester, fra **4** i 2015 til **13** i 2016.

#### Nærmere om utnyttelse til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse

Prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse er fortsatt den utnyttingsformen som er hyppigst forekommende, med totalt **188** personer. Dette utgjør **72 %** av de identifiserte ofrene. Det har i flere år eksistert flere tiltak som har som hovedformål å identifisere og avdekke utnyttelse i prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, og dette er nok fortsatt hovedårsaken til at denne gruppen utgjør majoriteten av utnyttingsformene.

Av de 188 personene er om lag **90 %** utnyttet i **prostitusjon**. I likhet med tidligere år er kvinner over 18 år overrepresentert innen kategorien utnyttelse i prostitusjon eller andre seksuelle formål med **173 kvinner** rapportert inn i 2016. Av disse kvinnene utgjør nigerianske kvinner den største gruppen. Nesten samtlige av de 121 kvinnene fra Nigeria er antatt utnyttet i prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse. I [ROSA-prosjektets årsrapport for 2016](#) viser de til en stor nedgang i antall førstegangshenvendelser fra nigerianske kvinner. For KOMs statistikk ser vi ikke en slik tilsvarende nedgang. Dette kan skyldes at blant de nigerianske kvinnene som er rapportert inn til KOM, kan flere være identifisert tidligere år men fortsatt være under oppfølging i 2016. En eventuell nedgang i antall nigerianske kvinner, slik som erfart blant flere hjelpetiltak i 2016, vil kanskje dermed først reflekteres i KOMs statistikkgrunnlag ved neste års rapportering.

### Nærmere om utnyttelse til tvangsarbeid og tvangstjenester

Det er de siste årene satt i gang flere ulike initiativ med formål å identifisere og avdekke utnyttelse til tvangsarbeid og tvangstjenester. Det er på denne bakgrunn nærliggende å tro at antallet personer som identifiseres som mulige ofre for tvangsarbeid og tvangstjenester vil øke etter hvert som fokuset og innsatsen øker på disse utnyttingsformene. Av KOMs statistikk for 2016 ser vi imidlertid en nedgang i antall innrapporterte personer utnyttet i tvangsarbeid og tvangstjenester, fra 86 i 2015 til **59** i 2016. Dette utgjør **23 %** av de identifiserte ofrene, og vi må helt tilbake til 2007 for å se en liknende lav andel rapportert inn til KOM.

Det vil kunne være flere årsaker til denne nedgangen. En naturlig årsak kan være at de foregående år har vært preget av store og komplekse tvangsarbeidssaker som har vært krevende og langvarige å etterforske. Politiet har dermed vært opptatt med å etterforske og ferdigstille disse sakene.

Når det gjelder hvilke **typer tvangsarbeid** som er innrapportert til KOM, ser vi at mange av de samme **bransjene** som har vært representert tidligere år også forekommer i 2016. De mest fremtredende bransjene er bilpleie, bygg og anlegg, landbruk og sesongarbeid, renhold, restaurant og husarbeid. I tillegg er det rapportert inn noen få antatte ofre utnyttet i massasjeinstitutter og helseklinikker.

Innen **husholdning** er forekomsten av personer utnyttet innen au pair-ordningen klart lavere i 2016 enn ved tidligere år. En reduksjon her kan ha sammenheng med en noe mangelfull rapportering fra Au Pair Center for 2016. I statsbudsjettet for 2017 ble det ikke bevilget midler til videre drift av Au Pair Center, og dette preget naturlig nok senterets ressursituasjon på KOMs rapporteringstidspunkt.<sup>41</sup>

Innen **tvangstjenester**, er det fortsatt vinningskriminalitet, herunder narkotikakriminalitet, som dominerer. Kategorien vinningskriminalitet omfatter i denne rapporten både narkotikakriminalitet og ulike former for tyveri og svindel.

I 2015 var det totalt 16 personer rapportert utnyttet i vinningskriminalitet, herunder 6 i narkotikakriminalitet og 10 personer i ulike former for tyverier, primært lomme-tyverier og tyveri i butikk. I 2016 er dette redusert til **13** personer antatt utnyttet innen samme kategori. Majoriteten er antatt utnyttet i **narkotikakriminalitet** og et redusert antall personer er antatt utnyttet til lommetyverier og butikkyverier.

Til tross for fokuset i den offentlige debatten rundt **tigging**, synes dette i begrenset grad å ha påvirket antallet personer som er rapportert inn som mulige ofre for menneskehandel. Av innrapporteringene til KOM for 2016 var det kun **to personer** antatt utnyttet til tigging.

#### 4.6.4 Antatte mindreårige

I 2016 ble totalt **18** antatte mindreårige<sup>42</sup> rapportert inn som mulige ofre for menneskehandel i Norge. Dette utgjør **7 %** av det totale antall identifiserte ofre. 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 uviss** og det er grunn til å tro at offeret er barn, skal han eller hun anses for å være barn og omfattes av særskilte beskyttelsestiltak inntil alderen er verifisert.

Det er en sterk **reduksjon** i det totale antall mindreårige som er rapportert inn i 2016, en halvering av fjorårets tall. Sett i et 10 års perspektiv, er 18 antatte mindreårige det laveste antall noensinne innrapportert til KOM. Vi i KOM mener dette lave antallet er noe overraskende sammenlignet med tall fra våre naboland, og sett i sammenheng med migrasjonsstrømmen mot Europa, der et historisk høyt antall enslige mindreårige asylsøkere ankom Norge i 2015. Til sammenligning ble det rapportert inn 50 antatte mindreårige ofre for menneskehandel i Sverige for 2016.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Stortinget har i [vedtak av 2.6.2017](#) bedt regjeringen om å gjenoppta den økonomiske støtten til et au pair-senter, se også [Innst. 305 S \(2016–2017\)](#).

<sup>42</sup> I denne rapporten brukes betegnelsene "mindreårige" og "barn", men begge refererer til personer under 18 år.

<sup>43</sup> Se [Nasjonellt metodstödsteam mot prostitution och människohandel \(NMT\)](#). Tallene gjelder tilfeller rapportert inn av regionskoordinatorer eller gjennom den nasjonale hjelpetelefonen i Sverige.

Det er vanskelig å trekke slutninger om årsaker til denne nedgangen. Instansene har jevnt over meldt inn et redusert antall mindreårige i 2016, det er altså ingen instanser som peker seg ut spesielt, eller betydelige endringer i hvem som har rapportert til KOM fra foregående år. Dersom rapportens tall reflekterer at det reelle antall mindreårige som blir utnyttet i menneskehandel faktisk har gått ned, vil det være gode nyheter. Dersom det derimot reflekterer at det er færre aktører som evner å identifisere og fange opp mindreårige som blir utnyttet i menneskehandel, er dette klart bekymringsverdig.

Barn som er utsatt for menneskehandel motsetter seg ofte hjelp fra barneverntjenesten eller andre myndigheter. Barn kan imidlertid ikke velge bort bistand og beskyttelse. En liten andel av de som identifiseres som antatte mindreårige ofre blir **akutt plassert etter barnevernloven § 4-29** (midlertidig plassering i institusjon uten samtykke ved fare for utnyttelse til menneskehandel), se punkt 3.2.1. KOM har fått innrapportert 5 plasseringer etter § 4-29 i 2016.<sup>44</sup> Tall fra Sentralenheten for fylkesnemndene gir følgende oversikt over antall saker etter § 4-29 i perioden etter at loven trådte i kraft i august 2012.<sup>45</sup>

**Tabell 3:** Antall saker etter § 4-29

2012	2013	2014	2015	2016
4	30	16	18	15 <sup>46</sup>

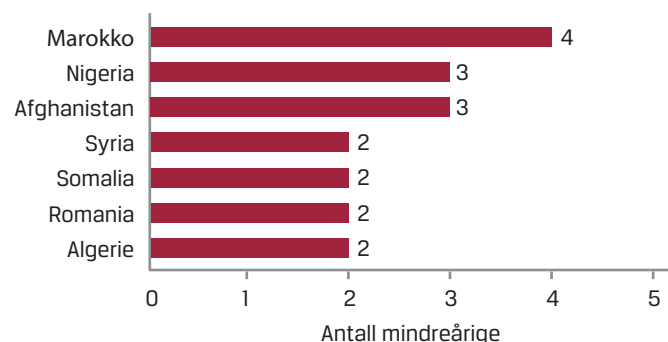
44 Rapportering fra Bufdir og Oslo kommune (Barne- og familieetaten).

45 Antall saker omfatter alle saker som er mottatt av nemndene fra kommunene med krav etter barnevernloven § 4-29 (alle ledd). Tallet omfatter både saker der kommunene har fått medhold, der privat part har fått medhold, og der det ikke er fattet vedtak (sak trukket, hevet eller avvist).

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

**Diagram 3:** Antall antatte mindreårige ofre i 2016, fordelt etter nasjonalitet

**N=18**



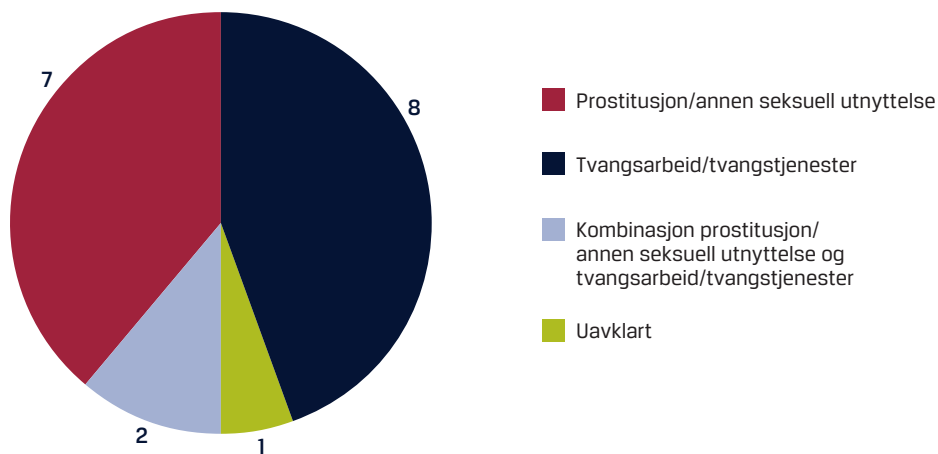
**Kommentarer til diagram 3:**

- Totalt er **7 nasjonaliteter** representert blant de antatte mindreårige i 2016. Dette er en nedgang fra tidligere år og kan sees i sammenheng med den generelle reduksjonen av innrapporterte antall mindreårige.
- **Marokko** er den nasjonalitet som er hyppigst representert i KOMs statistikk over innrapporterte antatte mindreårige i 2016. Dog er det viktig å presisere at 4 er et antall som kun er marginalt høyere enn ved tidligere års rapporteringer.
- Marokko er i 2016 etterfulgt av **Nigeria**, som i 2015 var den nasjonalitet som var hyppigst forekommende. Her ser vi en reduksjon fra 9 antatte mindreårige i 2015, til 3 i 2016.
- **Afghanistan** er i 2016 representert med 3 antatte mindreårige, mot 4 året før.
- Som i 2015, så er det også 2 antatte mindreårige fra **Syria** i 2016.
- Hva gjelder **Somalia, Romania og Algerie**, er samtlige nasjonaliteter representert med 2 antatte mindreårige ofre hver. Det har over flere år vært variasjoner i disse nasjonalitetenes representasjon i statistikken. Sammenholdt med 2015 er de nokså stabile, dog redusert med henholdsvis 4 fra Algerie, 3 fra Romania og 3 fra Somalia.

KOMs statistikk over de nasjonalitetene blant mindreårige har variert fra år til år, både hva gjelder omfang av hvilke nasjonaliteter som er representert og antall mindreårige fra hvert land. Det er likevel noen nasjonaliteter som har utpekt seg i en årrekke i denne oversikten. Fafo-rapporten [Ikke våre](#)

[barn. Identifisering og oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel i Norge](#) (Fafo-rapport 2015:45) kategoriserer majoriteten av mindreårige ofre for menneskehandel i følgende grupperinger: (i) Jenter fra Afrika sør for Sahara som utnyttet i prostitusjon, (ii) gutter fra Nord-Afrika og Midtøsten som utnyttet til ulike former for kriminalitet, ofte narkotikasal, og (iii) gutter og jenter fra land i Sentral- og Øst-Europa som utnyttet til prostitusjon, tyveri og svindel. I tillegg til disse, er det en gruppe mindreårige hvor man finner stor variasjon, med mindreårige fra nesten alle verdensdeler utnyttet til ulike formål. Disse grupperingene samsvarer i stor grad med de rapporteringer som foreligger for KOM.

**Diagram 4:** Antall antatte mindreårige ofre i 2016, fordelt etter utnyttingsform  
N=18



**Kommentarer til diagram 4:**

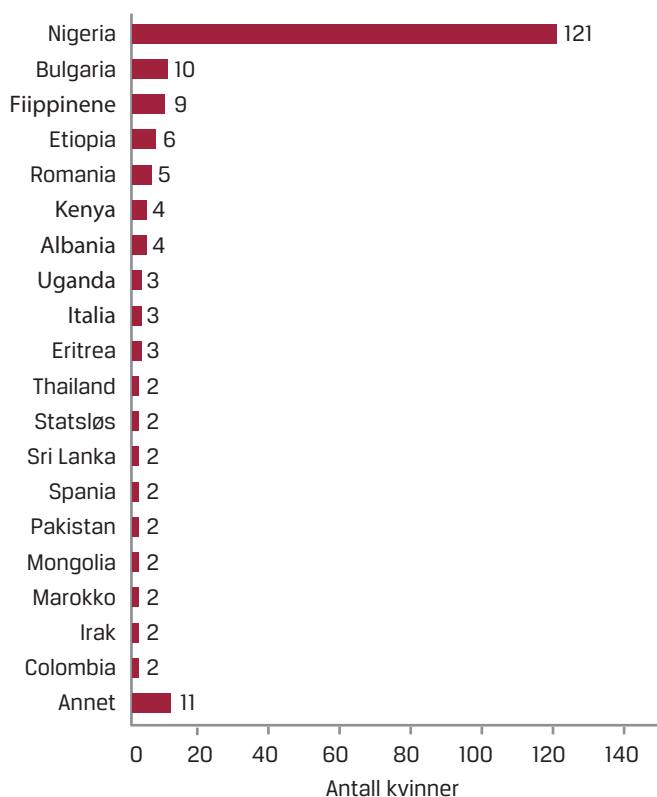
- I 2016, som også i 2015, er utnyttingsformene tvangsarbeid/tvangstjenester og prostitusjon/annen seksuell utnyttelse nokså **jevnbrydige**, der 8 er antatt utnyttet i tvangsarbeid/tvangstjenester og 7 er antatt utnyttet i prostitusjon/annen seksuell utnyttelse. Til sammenligning var tvangsarbeid/tvangstjenester over flere år den utnyttingsformen som dominerte blant de antatte mindreårige ofrene.
- Under kategorien **tvangsarbeid/tvangstjenester** er kun 1 mindreårig antatt utnyttet i tvangsarbeid og de resterende 7 er antatt utnyttet i tvangstjenester, knyttet i hovedsak til narkotikakriminalitet.
- Under kategorien **prostitusjon/annen seksuell utnyttelse** er 3 mindreårige antatt utnyttet i prostitusjon og 4 i annen seksuell utnyttelse.
- Vi ser at begge kjønn er utnyttet i de ulike utnyttingsformene: Av de 8 mindreårige antatt utnyttet i tvangsarbeid/tvangstjenester er 5 gutter og 3 jenter. Av de 7 mindreårige antatt utnyttet i prostitusjon/ annen seksuell utnyttelse er 5 jenter og 2 gutter. 2 gutter er utnyttet i en kombinasjon av prostitusjon/ annen seksuell utnyttelse og tvangsarbeid/tvangstjenester.
- For 1 mindreårig var utnyttingsform uavklart på rapporteringstidspunktet.

### Andre trekk ved statistikken som gjelder de antatte mindreårige rapportert inn i 2016:

- I likhet med foregående år er det aldergruppene **16 og 17 år** som utgjør majoriteten av de antatte mindreårige ofrene for menneskehandel. Innrapporteringene til KOM viser at det i Norge fortsatt er barna som nærmer seg 18 år som er de mest utsatte for å være/bli utnyttet i menneskehandel. Dog var det i 2016 en mindreårig på bare 12 år som ble rapportert inn. Dette er en av de **ynge** som KOM noensinne har fått meldt inn som mulig offer for menneskehandel.
- I 2016 var fordelingen mellom gutter og jenter helt lik, **9 jenter og 9 gutter**. En lik fordeling mellom gutter og jenter fant også sted i 2014. Ellers kan man fra KOM statistikken over en ti års periode, se at jenter utgjorde majoriteten i årene 2007–2009, og at gutter utgjorde majoriteten fra 2010–2013. I 2015 var det igjen jenter som utgjorde majoriteten.

**Diagram 5:** Kvinner i 2016 fordelt etter nasjonalitet

**N=197**



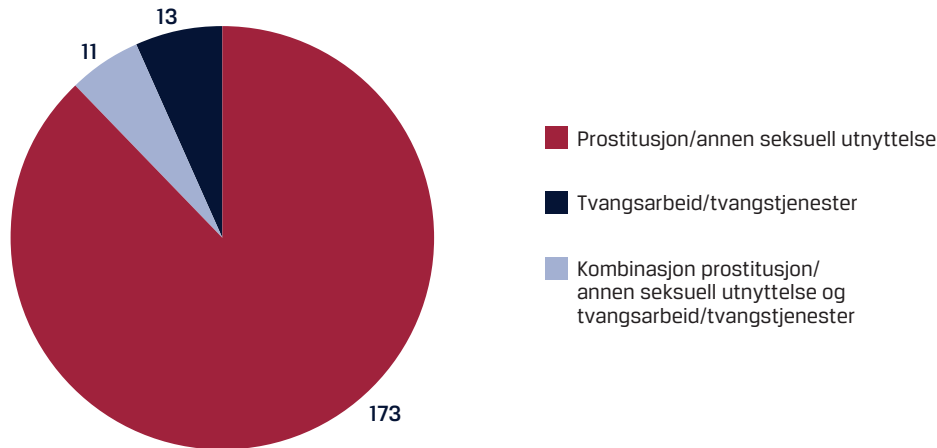
### 4.6.5 Kvinner over 18 år

I 2016 ble **totalt 197 kvinner** over 18 år fulgt opp som mulige ofre for menneskehandel. Dette er en liten nedgang fra året før, da det ble rapportert inn 205 kvinner over 18 år.

#### Kommentarer til diagram 5:

- Diagrammet gir oversikt over nasjonaliteter representert med to eller flere kvinner rapportert inn i 2016. Kategorien “Annet” gjelder nasjonaliteter som kun er representert med 1 kvinne.
- Totalt representerer de 197 kvinnene **30 ulike nasjonaliteter**. Dette er flere nasjonaliteter enn vi har sett de foregående år. I tillegg til de 19 nasjonalitetene som fremgår av diagrammet, er det 11 kvinner fra 11 andre land som også fikk oppfølging som mulige ofre (se kategorien “Annet”).
- Av de totalt 30 nasjonalitetene er det, i likhet med tidligere år, **Nigeria** som dominerer med 121 kvinner. Disse utgjør **61 %** av det totale antall kvinner.
- Nær samtlige av de 121 nigerianske kvinnene er antatt utnyttet i prostitusjon/annen seksuell utnyttelse, henholdsvis 119 er utnyttet i prostitusjon og 3 i annen seksuell utnyttelse. Videre er 2 av de 119 kvinnene utnyttet i prostitusjon antatt utnyttet i en kombinasjon av prostitusjon og tvangsarbeid.
- Nigeria er i 2016 etterfulgt av **Bulgaria** med 10 kvinner som mulige ofre for menneskehandel. I 2015 ble det rapportert inn 11 kvinner fra Bulgaria.
- For **Filippinene** er det en nokså stor nedgang, fra 16 kvinner i 2015 til 9 kvinner i 2016. Dette kan ha sammenheng med et lavere antall innrapporterte fra Au Pair Centeret i 2016, som tidligere har vært den største rapporteringsinstansen knyttet til filippinske kvinner.
- **Etiopia** har en liten økning i antall kvinner representert med 6 i 2016, mot 4 i 2015.
- **Romania** er den nasjonalitet hvor det har skjedd den største endringen, fra 15 kvinner rapportert inn i 2015 til kun 5 i 2016. Dette er en kraftig **reduksjon** sett også mot tidligere års forekomst av rumenske kvinner. Andelen av kvinner fra Romania utnyttet i tvangstjenester har i flere år vært relativt høy. Den generelle nedgangen i innrapporterte tilfeller av tvangsarbeid/tjenester for 2016 kan dermed ha hatt innvirkning på reduksjonen av rumenske kvinners representasjon i statistikken.

**Diagram 6:** Kvinner i 2016, fordelt etter antatt utnyttingsform  
N=197



#### Kommentarer diagram 6:

- I likhet med forutgående år dominerer utnyttingsformen **prostituasjon/annen seksuell utnyttelse**, med 173 av de 197 kvinnene som ble fulgt opp i 2016. Dette utgjør nærmere **88 %**.
- Omfangsberegningene viser videre en **marginal reduksjon** i antall kvinner utnyttet i prostituasjon fra 175 i 2015, til 173 i 2016.
- Kun 7 %, det vil si 13 kvinner, er antatt utnyttet innen **tvangsarbeid/tvangstjenester**. Dette er en sterk nedgang fra 26 kvinner rapportert inn året før.
- Innen tvangsarbeid/tvangstjenester er bildet nokså variert, men utnyttelse i husarbeid er fortsatt fremtredende, med 4 innrapporterte kvinner. Videre er 3 kvinner rapportert inn utnyttet innen serviceyrker som restaurant og massasjeinstitutter. I tillegg er 3 rapportert antatt utnyttet i vinningskriminalitet og 2 i tigging.
- Kvinner representerer 11 av de totalt 13 personer som er rapportert inn i 2016 utnyttet i en **kombinasjon** av prostituasjon/annen seksuell utnyttelse og tvangsarbeid/tvangstjenester. Dette er en sterk **økning** fra året før da kun 3 kvinner var antatt utnyttet i en kombinasjon av utnyttingsformene.

#### Andre trekk ved statistikken som gjelder kvinner rapportert inn i 2016:

- Når det gjelder kvinnenes **alderssammensetning**, er det for 2016 innrapportert kvinner fra alderen 19–59 år. Det er med andre ord et vidt aldersspenn som de mulige ofrene representerer.
- Aldersfordelingen viser at kvinner mellom **19 og 35** er mest sårbare for å bli rekruttert og utnyttet i menneskehandel. **Majoriteten** av kvinnene, 154 av 197, er i denne alderskategorien (53 er mellom 19 og 25 år, 61 er mellom 26 og 30 år, og 40 er mellom 31 og 35 år).
- Fordelingen av kvinner etter **aldersgrupper og antatt utnyttingsform**, viser helt klart at for kvinner i alderskategorien 19–35 år dominerer utnyttingsformen prostituasjon/annen seksuell utnyttelse, med **139** innrapporterte kvinner. Til sammenligning er kun 7 kvinner rapportert inn utnyttet i tvangsarbeid/tjenester innen samme alderskategori. For kvinner over 35 år er det **19** rapportert inn utnyttet i prostituasjon/annen seksuell utnyttelse, mens det for tvangsarbeid/tvangstjenester er **6** kvinner over 35 år. For kvinner utnyttet i en kombinasjon av prostituasjon/annen seksuell utnyttelse og tvangsarbeid/tvangstjenester så spenner alderen fra 22 til 51 år.

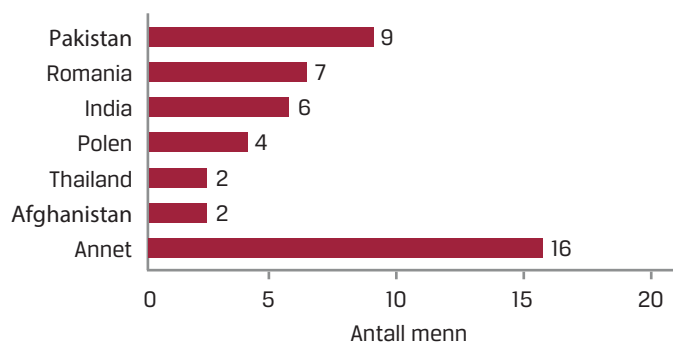
#### 4.6.6 Menn over 18 år

I 2016 ble totalt **46** menn over 18 år fulgt opp som mulige ofre for menneskehandel. Dette er en **nedgang** fra året før, da det ble rapportert inn 54 menn over 18 år.

Det er vanskelig å si hva denne nedgangen skyldes. En forklarende faktor kan være nedgangen i antall personer rapportert utnyttet i tvangsarbeid og tvangstjenester, en utnyttingsform der menn klart utgjør majoriteten av ofrene.

**Diagram 7:** Menn i 2016, fordelt etter nasjonalitet

**N=46**

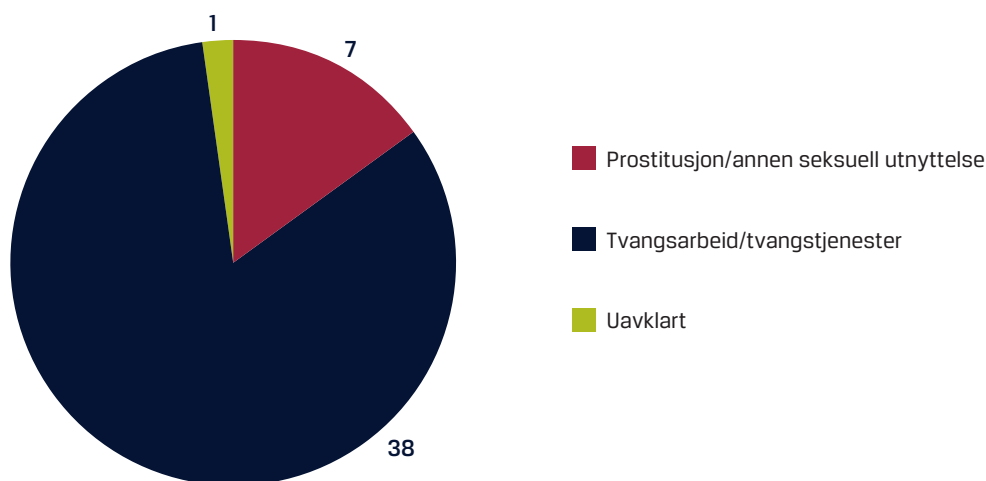


#### Kommentarer til diagram 7:

- Diagrammet gir oversikt over nasjonaliteter representert med 2 eller flere menn rapportert inn i 2016. Kategorien “Annet” gjelder nasjonaliteter som kun er representert med 1 mann.
- Totalt representerer de 46 mennene **22 nasjonaliteter**. Dette er **flere** nasjonaliteter enn ved tidligere år. I tillegg til de 6 nasjonalitetene som fremgår av diagrammet, var det 16 menn fra 16 andre nasjonaliteter som også fikk oppfølging som mulige ofre (se kategorien “Annet”).
- Av de totalt 22 nasjonalitetene, er det **Pakistan** som dominerer, med 9 innrapporterte menn. Disse utgjør **19 %** av det totale antallet menn. Samtlige av de 9 pakistanske mennene er utnyttet i tvangsarbeid, og flere av disse er knyttet til den såkalte Lime-saken.
- Pakistan er i 2016 etterfulgt av **Romania**, med 7 menn som mulige ofre for menneskehandel. Dette er en halvering fra 14 rumenske menn rapportert inn i 2015. Vi ser altså en tilsvarende **sterk reduksjon** i antall rumenske menn som i antall rumenske kvinner i 2016. En mulig årsak kan igjen kanskje tilskrives det lavere antallet ofre rapportert utnyttet i tvangsarbeid/-tjenester hvor tradisjonelt andelen rumenske borgere har vært høyt representert.
- **India** er, som ved tidligere år, blant de nasjonaliteter med høyest forekomst i statistikken. Samtlige 6 menn er antatt utnyttet i tvangsarbeid/tvangstjenester.
- **Polen** er i 2016 representert med 4 menn, mot 5 året før.
- **Thailand** er representert med 2 menn. Dette er en nasjonalitet som ikke har forekommet i de siste års rapporteringer om menn til KOM. Begge mennene er rapportert utnyttet i prostitusjon.
- **Afghanistan** er representert med 2 menn i 2016, som i 2015. Den ene er rapportert utnyttet i tvangsarbeid/-tjenester og den andre i annen seksuell utnyttelse.



**Diagram 8:** Menn i 2016, fordelt etter antatt utnyttingsform  
N=46



#### Kommentarer til diagram 8:

- I likhet med foregående år dominerer utnyttingsformen **tvangsarbeid/tvangstjenester**, med **38** innrapporterte menn. Dette utgjør **83 %** av samtlige menn som ble fulgt opp som mulige ofre for menneskehandel.
- Innen tvangsarbeid er bildet nokså variert, hvor menn utnyttet innen ulike bransjer, som bygg og anlegg, landbruk, renhold, restaurant og bilpleie.
- Andelen menn utnyttet i **prostituasjon/annen seksuell utnyttelse** har økt de to siste årene og er i 2016 representert med **7** menn. Dette utgjør **15 %** av samtlige menn som ble fulgt opp som mulige ofre for menneskehandel.
- Kategorien "Uavklart" gjelder for **1** mann der utnyttingsform fortsatt var ukjent på rapporteringstidspunktet.

#### Andre trekk ved statistikken som gjelder menn rapportert inn i 2016:

- Når det gjelder mennenes **alderssammensetning**, er det for 2016 rapportert inn menn fra alderen **19–57 år**. Det er med andre ord et vidt spekter av aldre de mulige ofrene representerer.
- For menn er det dermed ingen aldersgruppe som utpeker seg klart som den mest sårbare alder for å bli rekruttert og utnyttet i menneskehandel (av totalt 46 menn er 8 mellom 19 og 25 år, 9 mellom 26 og 30 år, 11 mellom 31 og 35 år, og 18 over 35 år). Hvis man ser aldersgrupperingene samlet, er imidlertid nær halvparten av de 46 mennene **over 30 år**.
- Fordelingen av menn etter **aldersgrupper og antatt utnyttingsform**, viser at i alderskategorien **19–35 år** er 20 menn rapportert utnyttet i tvangsarbeid/tvangstjenester. I samme alderskategori er samtlige 7 menn som er rapportert inn utnyttet i prostituasjon/annen seksuell utnyttelse. For menn **over 35 år** er samtlige utnyttet i tvangsarbeid/tvangstjenester. Dette viser at det er i kategorien med de yngre menn hvor utnyttelse i prostituasjon/annen seksuell utnyttelse forekommer.

## 4.7 Utviklingen 2007–2016

Tabell 4 gir en oppsummerende oversikt over utviklingen i antallet mulige ofre for menneskehandel fordelt på kjønn, alder og antatt utnyttingsform i perioden 2007–2016.

**Tabell 4:** Mulige ofre for menneskehandel fordelt etter kjønn, alder og utnyttingsform i årene 2007–2016, vist ved hhv. antall og prosentandel<sup>47</sup>

År	Jenter antatt under 18	Gutter antatt under 18	Kvinner over 18	Menn over 18	Transperson over 18 år	Total	Prostitusjon/ annen seksuell utnyttelse	Tvangsarbeid/-tjenester	Krigstjeneste	Organfjerning	Kombinasjon/uavklart
2007	35 17 %	19 9 %	139 68 %	10 5 %	-	203	162 80 %	32 16 %	-	-	9 4 %
2008	49 19 %	45 18 %	146 57 %	16 6 %	-	256	180 70 %	71 28 %	-	-	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 %	-	-	13 4 %
2011	32 12 %	33 12 %	191 70 %	18 6 %	-	274	187 68 %	72 27 %	2 1 %	-	13 5 %
2012	33 9 %	37 11 %	255 73 %	24 7 %	-	349	239 69 %	84 24 %	10 3 %	-	16 6 %
2013	16 5 %	18 6 %	231 77 %	35 12 %	-	300	201 67 %	88 29 %	-	-	11 4 %
2014	18 6 %	18 6 %	234 72 %	54 17 %	-	324	209 64 %	103 32 %	-	1 0,5 %	12 4 %
2015	27 9 %	15 5 %	205 68 %	54 18 %	-	301	204 68 %	86 29 %	-	-	11 3 %
2016	9 3 %	9 3 %	197 75 %	46 18 %	1 0,5 %	262	188 72 %	59 23 %	-	-	15 6 %

<sup>47</sup> I tabellen er prosentandelene avrundet til nærmeste hele tall, med unntak av der hvor tallene er lavere enn en prosent. Dette innebærer at for de mindreårige i 2016 så er tallene rundet ned til 3% for jenter og 3 % for gutter, mens det i realiteten er 3,5 % på begge kategorier.

#### Kommentarer til tabell 4:

- Kolonnen “Kombinasjon/uavklart” omfatter både antall personer utnyttet i en kombinasjon av ulike utnyttingsformer og der form for utnytting var uavklart på rapporteringstidspunktet. For 2016 var det kun rapportert om 2 tilfeller der utnyttingsform var uavklart, mens 13 av ofrene (5 %) var antatt utnyttet i en kombinasjon av prostitusjon/annen seksuell utnyttelse og tvangsarbeid/-tjenester.
- For de antatte **mindreårige** har det siden 2007 vært til dels store variasjoner. Fra 2007 til 2011 har det totale antallet og prosentandelen ligget adskillig høyere enn hva årene fra 2012 til i dag representerer. I 2016 er det et rekordlavt antall identifiserte antatte mindreårige, med en andel på kun 7 %.
- Gjennom hele tidsperioden 2007–2016 har **kvinner** utgjort majoriteten av personer under oppfølging som mulig ofre.
- I samme tidsrom har antall **menn** hatt en jevn prosentvis økning.
- Siden 2007 har utnytting til **prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse** vært den mest fremtredende utnyttingsformen.
- Andelen identifiserte ofre antatt utnyttet i **tvangsarbeid eller tvangstjenester** synes over den samlede tidsperioden å ha økt, der årene 2010 og 2014 pekte seg ut med den høyeste forekomsten. Prosentandelen har imidlertid de to siste årene vært synkende, og 2016 med **23 %** representerer den laveste prosentandelen siden 2007.

Utviklingen i fordeling av mulige ofre på kjønn, alder og antatt 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 samarbeidsaktørene 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 om, vil ha betydning for hvilke bilder eller tendenser som tegnes i denne rapporten. Innrapporteringene må også ses i lys av manuelle tellinger og fortolkninger av materialet. Det er derfor ikke mulig å si hvor representative tendensene er, men som tidligere påpekt mener vi at omfangsberegningen kan anses som et minimumsanslag. Det er gode grunner til å anta at det foreligger mørketall hva gjelder omfanget i Norge.

## 5 Rettigheter til identifiserte antatte ofre

### 5.1 Hva er antatte ofres rettigheter?

Personer som er identifisert av myndighetene som **mulige ofre** for menneskehandel, har **rett til bistand og beskyttelse** etter Europarådskonvensjonen: rett til bistand til fysisk, psykisk og sosial restitusjon.<sup>48</sup> Rettighetene skal gi antatte ofre mulighet til å komme seg ut av en utnyttingssituasjon.

#### I Norge kan mulige ofre har rett til:

- informasjon om rettigheter og hjelpetilbud
- juridisk bistand (minimum tre timer fritt rettsråd for å vurdere forhold av betydning for anmeldelse, advokaten kan søke Fylkesmannen om utvidelse av bevilling til fritt rettsråd)<sup>49</sup>
- refleksjonsperiode (seks måneders begrenset oppholdstillatelse) og ev. videre opphold etter nærmere kriterier
- nødvendige sikkerhetstiltak (etter risikovurdering)
- nødvendig helsehjelp
- trygg og tilpasset bolig
- penger til livsopphold (og ev. aktivitetstilbud og/eller arbeidsrettede tiltak)
- bistand til trygg retur og reetablering i hjemlandet

Enslige mindreårige har rett til representant eller verge som skal ivareta barnets interesser.<sup>50</sup> Mindreårige har også rett til grunnskoleopplæring og kan ha rett til videregående opplæring.

48 Det er ikke nødvendig å bli verifisert som et offer for at vedkommende har krav på disse rettighetene, se Europarådskonvensjonens *Explanatory Report* punkt 147. Det er tilstrekkelig at det foreligger rimelig grunn til å tro at vedkommende er et offer.

49 Se rettsbistandsloven § 11 første ledd nr. 6, jf. stykkprisforskriften § 5 annet ledd nr. 5 og [Rundskriv G-13/05](#): "Saker som gjelder vurdering av anmeldelse av menneskehandel er ofte så komplekse at den faktiske timebruken blir mer enn dobbelt så høy som stykkprisen. Unntaksregelen i femte ledd vil derfor regelmessig komme til anvendelse i disse sakene."

50 Enslige mindreårige som søker om beskyttelse (asyl) eller begrenset oppholdstillatelse for antatte ofre for menneskehandel (refleksjonsperiode mv.) har rett til representant, se utlendingsloven § 98 a. Rett til verge fremgår av vergemålsloven, se også [vergemal.no](#). Verge kan også oppnevnes for voksne som trenger hjelp til å ivareta sine interesser.

I likhet med at vi ikke har én identifiseringsinstans, har vi heller ikke én verifiseringsinstans: det er ulike sektormyndigheter som konkret tar stilling til om vilkårene for rettighetene er oppfylt. **Ulike sektormyndigheter** har altså ansvar for oppfølgingen av disse konvensjonsforpliktelsene, som politiet, barnevern, utlendingsforvaltningen, helsemyndighetene, arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV), utdanningsmyndighetene, bistandsadvokater, representanter /verger og frivillige organisasjoner.

I dette kapitlet har KOM valgt å redegjøre nærmere for rettigheter til **oppholdstillatelse** og bistand til **trygg retur og reetablering**. Ofre for menneskehandel er i hovedsak utenlandske statsborgere som har vært kort tid i Norge. Oppholdstillatelse og retur er særlig relevant for det øvrige rettighets- og utfordringsbildet, og KOM har mottatt redegjørelser spesielt for disse temaene. Men først ser vi på hva som kan være årsaker til at noen antatte ofre ikke tar imot tilbud om bistand.

### 5.2 Hvorfor velger mange å avslå tilbud om bistand?

KOM har bedt etatene og organisasjonene om å rapportere hvor mange av de antatte ofrene 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 derfor ikke mulig å si med sikkerhet hvorvidt andelen som aksepterer tilbud om bistand og beskyttelse går opp eller ned, eller er stabilt. Flere instanser erfarer imidlertid at mange som identifiseres som mulige ofre for menneskehandel velger å takke nei til bistand og beskyttelse.

Det er mange og sammensatte **årsaker** til at personer som identifiseres som mulige ofre for menneskehandel ikke ønsker å ta imot tilbud om bistand og beskyttelse. I rapporten "*Leaving the past behind? When victims of trafficking decline assistance*" viser Anette Brunovskis og

Rebecca Surtees til tre hovedårsaker til at ofre utnyttet i prostitusjon ikke tar imot hjelp:<sup>51</sup>

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

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

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 er mulige ofre for menneskehandel kan i utgangspunktet ikke avslå tilbud om bistand og beskyttelse. Barnevernet kan igangsette tiltak overfor barn, selv om barnet ikke ønsker det. Det er imidlertid en stor utfordring at barn forsvinner og ofte ikke opplever seg selv som offer for menneskehandel. Barnevernet, politiet, utseksjonen og andre aktører som jobber opp mot ivaretagelse av barn rapporterer at en høy andel av de antatte mindreårige unndrar seg bistand og beskyttelse. Det meldes om at dette er barn og unge som heller oppfatter seg som selvstendige, tøffe og "street smarte". De kan oppfatte utnyttningen som hjelp og kan ha liten forståelse for at de må ha beskyttelse gjennom å bli plassert på barnevernsinstitusjon. De har generelt liten tillit til at barnevernsmyndighetene 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.

## 5.3 Opphold

I 2016 har UDI registrert 142 antatte ofre for menneskehandel med utlendingssak til behandling.<sup>52</sup> Nedenfor gis nærmere informasjon fra UDI og UNE om vedtak om oppholdstillatelser til antatte ofre.

### 5.3.1 Begrenset oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel

Personer som identifiseres som mulige ofre for menneskehandel kan få innvilget refleksjonsperiode og/eller begrenset oppholdstillatelse (utlendingsforskriften § 8-3 første og andre ledd):

- **Refleksjonsperiode** er en seks måneders tillatelse uten rett til fornyelse. Formålet med tillatelsen er å tilrettelegge for at personen skal kunne bryte med miljøet bak menneskehandelen. Ved vurderingen skal det legges vekt på om det foreligger holdepunkter for at vedkommende er utsatt for menneskehandel, og at vedkommende er innstilt på å motta hjelp og følge opp de tiltak som tilbys.
- **Begrenset oppholdstillatelse** er en tillatelse som kan gis for inntil 12 måneder med mulighet for fornyelse. Formålet med tillatelsen er å tilrettelegge for at straffeforfølgning av bakpersoner kan finne sted. Vilkaene for å få slik tillatelse er at personen

<sup>52</sup> Registreringene er foretatt på tidspunkt for vedtak om refleksjonsperiode eller begrenset oppholdstillatelse, vedtak om beskyttelse, melding fra asylmottak om antatt offer eller registrering av asylsøkere i ROSAs/Lauras botilbud, og retur med IOMs returprogram for ofre for menneskehandel. UDI påpeker at det er usikkerhet heftet ved totaltallet grunnet manuelle rapporteringer og dermed mulige dobbelrapporteringer. UDI understreker at de ikke har rapporteringsrutiner for antatte ofre identifisert i andre sakstyper som i saker om visum, au pair, familieinnvandring, arbeidstillatelser, utvisning mv.

<sup>51</sup> Brunovskis, Anette og Surtees, Rebecca (2012) [Leaving the past behind? When victims of trafficking decline assistance. Summary report](#). Oslo: Fafo/Nexus institute (Fafo-rapport 2012:31).

har brutt med miljøet bak menneskehandelen, forholdet er anmeldt, etterforskning eller straffesak mot menneskehandlerne er påbegynt, og at politi-/ påtalemyndighet anser utlendingens tilstedeværelse i Norge som nødvendig for å få saken gjennomført.

For mer informasjon om vilkår for tillatelsene og prosedyrer, se UDIs rundskriv [RS 2013-014 Oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel \(refleksjonsperiode mv.\)](#). For informasjon om oppholdstillatelse til vitner i saker om menneskehandel, se punkt 5.3.2.

I 2016 fattet UDI 90 vedtak i medhold av utlendingsforskriften § 8-3.<sup>53</sup> Vedtakene gjaldt totalt 82 personer. 1 av de 82 søkerne var mindreårige på vedtakstidspunktet (i en av de andre sakene ble alder endret til mindreårig etter vedtakstidspunkt).

- 40 av vedtakene gjaldt **refleksjonsperiode**, jf. utlendingsforskriften § 8-3 første ledd:
  - 26 søknader ble innvilget (hvorav 1 av søkerne var mindreårig).
  - 14 søknader ble avslått.
- 50 av vedtakene gjaldt **begrenset oppholdstillatelse**, jf. utlendingsforskriften § 8-3 andre ledd:
  - 23 søknader ble innvilget. 8 av disse var førstegangsvedtak, mens 15 gjaldt fornyelser av tillatelsen.
  - 27 søknader ble avslått. 22 av disse var førstegangsvedtak, mens 5 gjaldt fornyelse av tillatelsen.

I tillegg til de 90 vedtakene, omgjorde UDI 4 avslag etter klage (3 saker om refleksjonsperiode og 1 sak om begrenset oppholdstillatelse).

Det ble søkt om tillatelse for 11 medfølgende barn, der forelderen hadde søkt om enten refleksjonsperiode eller begrenset oppholdstillatelse, jf. utlendingsforskriften § 8-3

---

<sup>53</sup> Antall vedtak (siste vedtak i sak) er basert på registreringer i DUF (Datasegment for utlendings- og flyktningssaker). Søknader som ble fremmet i 2016, men som ikke var avgjort ved årsskiftet, er ikke regnet med.

fjerde ledd. 4 fikk innvilget tillatelse på samme vilkår som foreldrene, og 7 fikk avslag fordi hovedpersonen fikk avslag.

Rapporteringen fra UDI viser at færre personer søkte om refleksjonsperiode i 2016 enn i 2015. Bakgrunnen for avslagene var hovedsakelig at anførselene om menneskehandel allerede var vurdert i vedtaket om beskyttelse, eller at opplysningene i saken tilsa at søkeren ikke var å anse som et mulig offer for menneskehandel, se UDIs rundskriv RS 2013-014 punkt 2.1.2 og 3.2. Det var også færre personer som søkte om begrenset oppholdstillatelse i 2016 sammenlignet med 2015. Bakgrunnen for avslagene var hovedsakelig at politiet eller påtalemyndigheten ikke etterforsket saken eller hadde innledet straffeforfølgning mot bakpersoner i saken, samt at de derfor heller ikke anså søkerens tilstedeværelse i Norge nødvendig for å gjennomføre etterforskningen eller straffesaken, se UDIs rundskriv RS 2013-014 punkt 4.1.

UDI har også gitt nærmere informasjon om **søkergruppen**:

- Blant de som søkte om refleksjonsperiode var
  - 29 kvinner, 10 menn, og 1 enslig mindreårig jente (for en av kvinnene ble alder endret til mindreårig etter vedtakstidspunkt).
  - 21 fra Nigeria, 4 fra andre afrikanske land, 5 fra asiatiske land, 6 fra øst-europeiske land, 1 fra Vest-Europa, og 3 fra andre land.
  - 12 av de 40 hadde søkt om beskyttelse (asyl) før de søkte om refleksjonsperiode; asylsøknaden ble enten henlagt i forbindelse med søknaden om refleksjon, eller den var allerede avslått. 3 av personene søkte om beskyttelse etter først å ha vært i refleksjonssporet.
- Blant de som søkte om begrenset oppholdstillatelse var
  - 39 kvinner og 11 menn. Alle var voksne
  - 30 fra Nigeria, 8 fra asiatiske land, 3 fra øst-europeiske land, 2 fra sør-amerikanske land, og 7 fra andre land.
  - 22 av de 50 hadde søkt om beskyttelse (asyl) før de søkte om begrenset oppholdstillatelse; asylsøknaden ble enten henlagt i forbindelse med søknaden om begrenset oppholdstillatelse, eller den var allerede avslått. 9 søkte om beskyttelse etter først å ha hatt en begrenset oppholdstillatelse.

UDI har også gitt informasjon om **utnyttingsform**. Manuelle rapporteringer i UDI viser at ca. 76 prosent av søkerne anfører utnytting i prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, mens ca. 22 prosent anfører utnyttelse i arbeid eller tjenester.<sup>54</sup> Når det gjelder de sakene hvor søkerne ble innvilget oppholdstillatelse, viser de manuelle rapporteringene at ca. 63 prosent hadde anført prostitusjon, mens ca. 31 prosent hadde anført å være utsatt for utnyttelse innen arbeid og tjenester. UDI viser videre til at ca. 59 prosent anførte at utnyttelsen kun har skjedd i Norge, ca. 12 prosent anførte at utnyttelsen både har skjedd i Norge og i et eller flere andre land, og ca. 29 prosent anførte at utnyttingen kun har skjedd i et annet land.

UNE behandler klager over avslag gitt av UDI, som er første instans. UNE fattet vedtak i 21 klagesaker etter utlendingsforskriften § 8-3.<sup>55</sup>

- 10 av vedtakene gjaldt **refleksjonsperiode**. 1 av sakene ble omgjort. Klageren i denne saken hadde tidligere søkt om beskyttelse, og UNE hadde truffet endelig vedtak i saken. Opplysningene om at klageren var et mulig offer for menneskehandel kom først frem i søknaden om refleksjonsperiode. UNE la til grunn at klageren ikke kunne klandres for at de nye opplysningene ikke var blitt gjort kjent tidligere.
- 11 av vedtakene gjaldt **begrenset oppholdstillatelse**. Alle ble opprettholdt.

I praksis **veksler** mange antatte ofre for menneskehandel mellom refleksjons- og asylsporet. For å sikre at antatte ofre for menneskehandel er klar over sine rettigheter når det gjelder oppholdstillatelser, gir derfor UDI per i dag informasjon om muligheten til å skifte fra refleksjonssporet

til beskyttelsessporet. Det gis samtidig informasjon om hvordan en slik søknad skal fremmes.

### 5.3.2 Asylvedtak der søkere er identifisert som mulige ofre

Retten til å søke beskyttelse (asyl) er nedfelt i internasjonale konvensjoner. Norge er forpliktet til ikke å returnere personer til hjemlandet dersom de står i reell fare for å bli utsatt for alvorlige overgrep. Det vurderes først om søkeren fyller vilkårene for **beskyttelse**. Dersom disse vilkårene ikke er oppfylt, vurderes det om søkeren fyller vilkårene for **oppholdstillatelse til vitner i sak om menneskehandel**, se utlendingsforskriften § 8-4 og instruks [GI-31/2010](#). Formålet er å legge til rette for at de som er ofre for menneskehandel skal tørre å bistå politiet i straffeforfølgning av bakmennene, uten frykt for represalier. Ofre for menneskehandel som har avgitt vitneforklaring for retten eller for politiet, kan få tillatelse som kan gi grunnlag for permanent oppholdstillatelse, og denne tillatelsen vurderes kun etter en søknad om beskyttelse. Dersom søkeren ikke fyller vilkårene for beskyttelse eller oppholdstillatelse som vitne i sak om menneskehandel, vurderes det om søkeren fyller vilkårene for oppholdstillatelse på grunn av **sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket**, se utlendingsloven § 38.

For informasjon om rettslige vurderingstemaer og prosedyrer, se UDIs internmelding [IM 2014-004 Asylavdelingens håndtering der søkere er mulige ofre for menneskehandel](#).

Som følge av de økte asylankomstene høsten 2015 ble hele utlendingsforvaltningen og mottakssystemet utsatt for et stort press, og dette har også preget 2016. I Asylavdelingen har presset vært høyt hele året, og UDI har hatt mange nye saksbehandlere. Som følge av dette, er UDI bekymret for mørketall når det gjelder identifisering av mulige ofre for menneskehandel.

<sup>54</sup> Av personvern hensyn registreres verken utnyttingsform eller andre personsensitive opplysninger i DUF. Opplysninger om utnyttingsform og hvor utnyttingen har funnet sted er derfor basert på manuelle tellinger. Det hefter derfor en viss usikkerhet ved tallene.

<sup>55</sup> Dette kan være vedtak som er fattet av UDI i foregående år og derfor være tidligere innrapportert til KOM, i forbindelse med UDIs årlige innspill til KOMs tilstandsrapport.

I 2016 er det rapportert om 34 asylvedtak i UDI der søkeren ble identifisert som mulig offer for menneskehandel.<sup>56</sup> Ingen av dem hadde medfølgende barn, men 4 av dem var selv mindreårige på vedtakstidspunktet.

- 20 av de 34 personene fikk oppholdstillatelse:
  - 17 hadde rett til oppholdstillatelse på grunn av et beskyttelsesbehov, jf. utlendingsloven § 28. For 10 av disse var beskyttelsesbehovet knyttet til fare for overgrep som følge av vitneføring. Det er dermed ikke vurdert hvorvidt disse også kunne ha fylt vilkårene for tillatelse etter vitnebestemmelsen (utlendingsforskriften § 8-4).
  - 3 fikk oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, jf. utlendingsloven § 38. Av disse fikk 2 tillatelse på grunn av vitneforklaring i sak om menneskehandel, hhv. etter utlendingsforskriften § 8-4 første og andre ledd.
- 5 søknader ble avslått etter realitetsbehandling.
- 9 søknader ble avslått etter Dublin-regelverket. En av dem ble senere omgjort og tatt til realitetsbehandling.

UDI har også gitt nærmere informasjon om **søkergruppen** der UDI fattet de 34 vedtakene:

---

56 Det registreres ikke i DUF hvorvidt menneskehandel er anført i en søknad om beskyttelse (asyl). Tallene er derfor basert på manuelle tellinger, med unntak av tillatelser som er gitt etter vitnebestemmelsen (utlendingsforskriften § 8-4). Det hefter følgelig en viss usikkerhet ved tallene. Tallene omfatter ikke vedtak fattet i UNE. UDI påpeker videre at rapporteringen om antatte ofre for menneskehandel på vedtakstidspunktet, og ikke på tidspunkt for når en søker er identifisert som mulig offer. Tallene gir derfor ikke et fullstendig bilde av antall asylsøkere som ble identifisert i 2016, eksempelvis på tidspunktet for asylintervjuet der mulige ofre også får informasjon om rettigheter og bistandstilbud. Tallene omfatter vedtak i saker der UDI legger til grunn at søkeren har vært, er, eller risikerer å bli offer for menneskehandel i Norge, i hjemlandet eller i et annet land. Tallene omfatter ikke saker der det er indikasjoner på menneskehandel, men hvor søkeren ikke selv har oppgitt å være offer. Tallene omfatter heller ikke saker der UDI ikke legger til grunn anførsler om at søkeren er offer for menneskehandel.

- 12 søkere var menn og 3 var mindreårige gutter, 18 søkere var kvinner og 1 var mindreårig jente.
- 15 av søkerne var fra afrikanske land (hvorav 8 fra Nigeria) og 13 fra asiatiske land, 4 fra øst-europeiske land, og 2 fra et land i Midtøsten. Hele 15 nasjonaliteter er registrert i alt.
- 22 av søkerne anførte utnyttning i prostitusjon eller seksuell utnyttning. 11 av søkerne anførte utnyttning i tvangsarbeid eller tvangstjenester. En sak er registrert med "annet" og det framgår dermed ikke hvilken type utnyttning som er anført.
- I 12 saker er det anført at utnyttningen har skjedd i Norge. I 5 saker skal utnyttningen ha skjedd i hjemlandet, i 9 saker i europeiske land. I 8 saker framgår det ikke av rapporteringen hvor utnyttningen har foregått. Ingen har anført å være i en situasjon der utnyttelsen fremdeles pågår i Norge på vedtakstidspunktet.
- 17 av søkerne hadde tidligere hatt oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-3: 4 etter bestemmelsens første ledd (refleksjonsperiode), 13 etter annet ledd (begrenset oppholdstillatelse).

Tallene over skiller seg tydelig fra tallene som Asylavdelingen rapporterte for 2015. I 2015 var alle som var identifisert som mulige ofre for menneskehandel kvinner, og hele 21 av 23 var fra afrikanske land. 21 av dem anførte utnyttning i prostitusjon eller seksuell utnyttning. Tallene fra 2016 forteller at det nå er flere menn som er identifisert som mulige ofre for menneskehandel enn tidligere. UDI ser også et betydelig antall mulige ofre som anfører utnyttning i tvangsarbeid/tvangstjenester. I tillegg ser UDI at hele 15 forskjellige nasjonaliteter er representert i rapporteringen i år, og at disse kommer fra ulike områder av verden.

KOM har også fått rapportering om asylvedtak etter klagebehandling i UNE. I 2016 behandlet UNE 5 klagesaker om **søknad om beskyttelse** der klageren anførte å ha vært utsatt for menneskehandel. I alle sakene var klageren utnyttet ved prostitusjon. Sakene ble i all hovedsak avgjort av nemndleder etter saksforberedelse av sekretariatet:



- Klagerne var alle kvinner fra Nigeria.
- I 3 av sakene ble vedtaket til UDI opprettholdt. Etter UNEs vurdering var det ikke grunnlag for å gi beskyttelse i noen av sakene i medhold av utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a eller b. Internflukt ble i disse sakene vurdert av UNE som et trygt, tilgjengelig og ikke urimelig alternativ for klageren. Det ble også lagt til grunn at myndighetene i klagerens hjemland på generelt grunnlag kan gi ofre en effektiv beskyttelse. Vitnebestemmelsen (utlendingsforskriften § 8-4) var ikke aktuell i noen av sakene.
- I 2 av sakene ble det gitt opphold på humanitært grunnlag i medhold av utlendingsloven § 38. I den konkrete helhetsvurderingen i disse sakene ble det blant annet lagt vekt på at klageren ville være i en særskilt sårbar situasjon ved retur til hjemlandet, uten nettverk og hjelp til nødvendig bistand i oppfølgingen av hennes fysiske og psykiske helseproblemer. I den ene saken ble klagerens relativt lange oppholdstid i Norge tillagt vekt.

UNE behandlet i tillegg 4 klagesaker i **Dublin-prosedyre** (utlendingsloven § 32 annet ledd, jf. utlendingsforskriften § 7-4 annet ledd), hvor klageren anførte å ha vært utsatt for menneskehandel:

- UNE la til grunn i sakene at mottakerlandet er en rettsstat med evne og vilje til å beskytte mot overgrep fra kriminelle personer og grupper, og at landet er bundet av Palermo-protokollen. Klageren ble oppfordret til å gjøre informasjonen om at hun/han er et mulig offer for menneskehandel kjent for mottakerlandets myndigheter som er ansvarlig for å realitetsbehandle søknaden om beskyttelse i medhold av Dublin-forordningen.
- En av sakene ble sendt tilbake til UDI for ny vurdering, fordi ny informasjon innkommet i klageomgangen viste at politiet ønsket å fremstille klageren som vitne i straffesak mot klagerens bakmenn.

### 5.3.3 Beboere i asylmottak

UDI har rapportert til KOM at det ble identifisert 8 antatte ofre for menneskehandel blant **beboere i asylmottak** i 2016. Dette inkluderer enslige mindreårige mellom 15-18 år. Tallene er basert på manuelle rapporteringer, og det er risiko for underrapportering fra mottak til UDI.

- 5 av de 8 var antatt mindreårige, av disse var det 2 jenter og 3 gutter. De mindreårige er meldt inn fra mottak, Asylavdelingen eller politiet.
- 3 av de 8 var utnyttet i prostitusjon eller andre seksuelle tjenester.
- 2 av de 8 var medfølgende barn.

UDI har i tillegg registrert at totalt 7 kvinner og 2 medfølgende barn som er registrert som asylsøkere, har hatt botilbud via **ROSA-prosjektet** i løpet av 2016.

UDI påpeker at økte asylankomster høsten 2015 medførte at mottakssystemet ble utsatt for et stort press. Dette virket også inn på situasjonen i 2016. Det var mange nye driftsoperatører og mottaksansatte. UDI er derfor bekymret for at det kan være mørketall også fra mottakene, når det gjelder identifisering av mulige ofre for menneskehandel. UDI har merket seg at de innrapporterte tallene fra mottakene de siste årene er synkende. For informasjon om identifisering og oppfølging av antatte ofre for menneskehandel i mottak, se UDIs rundskriv [RS 2015-007](#) *Krav til identifisering og oppfølging av beboere i mottak som kan være utsatt for menneskehandel, vold i nære relasjoner eller barneekteskap.*

## 5.4 Bistand til trygg retur og reetablering

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

I tråd med disse forpliktelsene, kan ofre for menneskehandel søke UDI om **assistert retur**. Det er imidlertid et mindretall som returnerer ved slik bistand. Noen av de identifiserte mulige ofrene for menneskehandel velger å returnere til hjemlandet eller til et annet land der de har oppholdstillatelse, uten assistanse fra norske myndigheter eller organisasjoner. Noen forsvinner uten at det vites hvor de er eller har reist. Andre returneres av politiet til et annet europeisk land der utlendingsmyndighetene har fattet vedtak i henhold til Dublin-regelverket, mens andre igjen tvangsreturneres til hjemlandet etter endelig avslag på asylsøknad og overskredet utreisefrist. I enkelte saker som gjelder mindreårige tilrettelegger barnevernet for retur, det gjelder særlig i saker der barnet er EØS-borger. Europarådskonvensjonens forpliktelser om tilrettelegging av retur gjelder i alle saker om retur.

Vi skal se nærmere på omfang av antatte ofre som søker UDI om bistand til trygg retur og reetablering i hjemlandet<sup>57</sup>. UDI tilbyr antatte ofre for menneskehandel **assistert retur og reintegrering** ved [IOMs \(International Organization for Migration\) returprogram for sårbare migranter](#).<sup>58</sup> Tilbudet

har som formål å hindre at ofre blir ofre på nytt og bidra til reintegrering i hjemlandet. Det tilbys stønadsordninger for å bidra til integrering i hjemlandet gjennom for eksempel utdanningssystemet og arbeidsmarkedet.<sup>59</sup> For mindreårige ofre legger tilbudet til rette for tilfredsstillende omsorg gjennom tilbakeføring til familien eller til annet passende omsorgstilbud.

Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for norske myndigheters tilbud om assistert retur og reintegrering til antatte ofre for menneskehandel, i tråd med Europarådskonvensjonens artikkel 16.

I diagram 9 gis en **oversikt** over antall søknader og antall gjennomførte returer i perioden 2007–2016. Det er ulike årsaker til variasjonene. Årsaken til nedgangen fra 2009 til 2010 var hovedsakelig manglende finansiering fra norske myndigheter; i påvente av finansiering måtte IOM stoppe frivillige returer og reintegrering av antatte ofre. I september 2010 ble finansieringen avklart og IOM kunne da gjenoppta arbeidet. Fra 2010 til 2014 har både antallet søknader og returer vært relativt stabilt. I 2015 var det en økning med 15 returnerte personer, hvorav 3 var medfølgende barn. I 2016 søkte 16 antatte ofre for menneskehandel om retur med IOMs sårbarhetsprosjekt, hvorav **12 returnerte til hjemlandet**, 6 kvinner og 6 menn. 4 av de som returnerte i 2016 var fra europeiske land, 4 fra afrikanske land (hvorav to fra Nigeria), og 4 fra asiatiske land.

I [regjeringens handlingsplan mot menneskehandel](#) pekes det på at mange ofre i utgangspunktet ikke ønsker å returnere. Et **tiltak i handlingsplanen** er at det skal gis mer

57 Det kan gis assistert retur også til et tredjeland utenfor Schengen-området, dersom vedkommende har en oppholdstillatelse der som overstiger seks måneder. De fleste søker imidlertid om assistert retur til hjemlandet og videre tekst er derfor med referanse til hjemland. Det gjelder også tallene for gjennomførte assisterte returer.

58 For generell informasjon om assistert retur, se [UDIs nettsider om assistert retur](#) og Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv [G-02/2016 Retningslinjer for arbeidet med assistert retur](#). IOM hadde tidligere et eget returprogram for mulige ofre for menneskehandel (det såkalte Counter Trafficking-programmet fra 2007 til 2012). I 2012 etablerte IOM etter avtale med UDI et program for assistert retur og reintegrering for flere grupper av sårbare migranter, herunder mulige ofre for menneskehandel.

59 Antatte ofre tilbys reintegreringsstøtte: det utbetales noe støtte til livsopphold i kontanter, mens resten av støtten gis i form av tjenester og materielle goder. Dette skal forhindre at personer som returnerer blir enda mer sårbare ved å ha store kontantsummer, samt tilrettelegge for mer langsiktig planlegging av reintegreringsstøtten. Bruken av støtten baseres på en reintegreringsplan som mottakeren utvikler med IOM og andre samarbeidspartnere. Hoveddelen av reintegreringsstøtten administreres av det lokale IOM-kontoret i hjemlandet. For mer informasjon, se [IOMs informasjonsbrosjyre](#) om reintegreringsstøtten.

målrettet informasjon, og at innholdet i tilbudet skal videreutvikles for å øke antallet som får bistand til å returnere (tiltak 8).

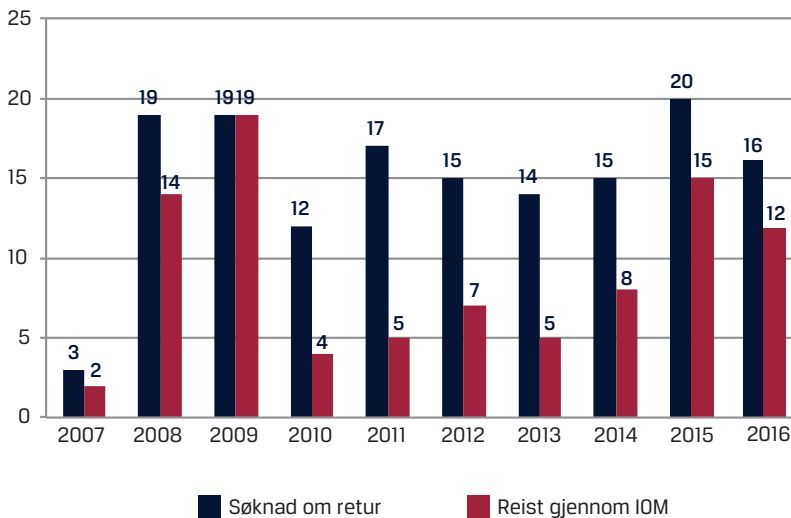
En viktig målsetning med retur- og reintegreringsprosjektet er å forebygge re-traffikering. I den sammenheng er det viktig med **kunnskap** om hva som skjer med de som har vendt tilbake til hjemlandet:

- I 2016 ble rapport fra et UDI-finansiert forskningsprosjekt om assistert retur til Nigeria lansert, se [Assistert retur til Nigeria](#), May-Len Skilbrei ved Institutt for kriminologi og rettsosiologi, Universitetet i Oslo m.fl. (2016). Studien har undersøkt i hvilken grad Financial Support for Return (FSR-programmet) motiverer asylsøkere og personer uten oppholdsgrunnlag fra Nigeria til å velge assistert retur.

Studien ser også på sårbare gruppers situasjon etter retur til Nigeria. Rapporten gir forslag til forbedringstiltak i UDIs utviklingsarbeid med returprogrammer og støtteordninger.

- Fra 2015–2019 har Norges forskningsråd finansiert et bredere og mer omfattende forskningsprosjekt med målsetting å forstå dynamikken mellom staters migrasjonskontroll og migranternes valg vis-a-vis for eksempel retur, se [Transnationalism from above and below: Migration management and how migrants manage \(MIGMA\)](#).

**Diagram 9:** Oversikt over antall søknader og returer med IOM i perioden 2007–2016



## 6 Straffesaker om menneskehandel

Menneskehandel har vært et prioritert område for politiet siden Norge fikk en egen straffelovsbestemmelse i 2003. Likevel har antall etterforskede saker og domfellelser vært begrenset. I dette kapittelet ser vi nærmere på mål og prioriteringer, omfang av anmeldelser og saker under etterforskning og påtalebehandling i 2016, særlige utfordringer og tiltak i straffesakssporet, og domfellelser for menneskehandel.

Vi har anmodet statsadvokatembeter, politidistrikter<sup>60</sup> og særorgan om innspill på omfang og art av saker i 2016, hvor utfordringene i sakstypen ligger, og hovedårsakene til at saker eventuelt ikke subsumeres under den gamle straffelovens § 224 og den nye §§ 257 og 258, aktuelle nye utfordringer knyttet til slike straffesaker, samt eksempler på forebyggingstiltak/-strategier og etterretningsprodukter utarbeidet i 2016. Vi har innhentet informasjon om omfang av anmeldelser i politiets straffesaksregister og føringer for arbeidet i overordnede styringsdokumenter for politimyndighetene. Oversikt over dommer er innhentet fra Lovdata. KOM har utformet dette kapittelet i samarbeid med Kripas, som koordinerer politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel.

### 6.1 Mål og prioriteringer for politiets arbeid

Menneskehandel bryter grunnleggende menneskerettigheter og er grov kriminalitet som rammer ofrene svært hardt. Politiet er gitt sterke overordnede føringer for arbeidet mot denne kriminaliteten.

Samtlige av **regjeringenes fire handlingsplaner** mot menneskehandel i Norge, fra 2003 til dagens handlingsplan fra 2016, har hatt to overordnede og likestilte mål: beskytte og bistå ofrene, og etterforske og straffeforfølge menneskehandlerne. Målene er til dels gjensidig avhengige; for

å kunne gi ofrene best mulig beskyttelse bør menneskehandlerne straffeforfølges, og for å kunne straffeforfølge menneskehandlerne forutsettes det at ofrene beskyttes og ivaretas som vitner. I tillegg er viktige mål at menneskehandel forebygges og avdekkes, både nasjonalt og internasjonalt. I [regjeringens handlingsplan fra desember 2016](#) er det krav til forbedringer i politiets organisering og innsats for å sikre at straffbare handlinger knyttet til alle former for utnyttelse til menneskehandel blir etterforsket og straffeforfulgt raskt og effektivt.

**Riksadvokaten** har både i 2016 og 2017 fremhevet at flere menneskehandelssaker bør avdekkes. Riksadvokaten viser til at menneskehandel gjerne begås som ledd i organisert kriminalitet. I Riksadvokatens [mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen](#) er politiet og statsadvokatene instruert i å styrke sin kompetanse på området, aktivt søke å avdekke lukkede miljøer som står bak denne alvorlige kriminaliteten, hvor det som regel er betydelig fortjeneste, og gjennomføre mer målrettet finansiell etterforskning. Riksadvokaten har fremhevet at migrasjonsutviklingen vil påvirke kriminalitetsbildet, blant annet i form av kriminalitet rettet mot sårbare utlendinger, ved menneskehandel, utnyttelse i arbeidslivet, og utnyttelse av (enslige) mindreårige. Riksadvokaten har også understreket betydningen av en aktiv og målrettet innsats mot kriminalitet som rammer arbeidslivet: ulovlig bruk av utenlandsk arbeidskraft, menneskehandel, grov sosial dumping, tvangsarbeid og fiktiv fakturering.

### 6.2 Straffelovsbestemmelsen om menneskehandel

Som lovbrudd er menneskehandel i strafferettslig sammenheng relativt nytt. Forbudet mot menneskehandel ble inntatt ved lov 4. juli 2003 nr. 78, på bakgrunn av Norges ratifisering av Palermoprotokollen.<sup>61</sup> Den 1. oktober 2015 trådte ny straffelov i kraft. Menneskehandel rammes nå av

<sup>60</sup> I nærpolitireformen ble antall politidistrikter i 2016 redusert fra 27 til 12 distrikter. I rapporten viser vi til de nye politidistriktene.

<sup>61</sup> [Palermoprotokollen for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn](#). For lovforslaget, se [Ot.prp. nr. 62 \(2002-2003\)](#).

straffeloven 2005 §§ 257 og 258. Bestemmelsen i gammel straffelov 1902 § 224 er imidlertid fortsatt gjeldende for nye saker der gjerningstidspunktet er forut for 1. oktober 2015. I ny straffelov videreføres den tidligere straffebestemmelsen med enkelte språklige endringer. Videre er strafferammen for menneskehandel økt til seks år, mens strafferammen for grov menneskehandel fortsatt er 10 år.

---

#### Straffelovsbestemmelsen i straffeloven 2005:

##### § 257. Menneskehandel

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

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

På samme måte straffes den som

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

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

##### § 258. Grov menneskehandel

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

I ny straffelov er alternativet “tvinger” tatt med i innledningen i § 257, og ordet “tvang” knyttet til ordet arbeid (“tvangsarbeid”) er fjernet fra første ledd bokstav b. De språklige justeringene er ikke ment å innebære noen realitetsendring, men det skal uttrykke bedre at utnyttelse til prostitusjon og andre seksuelle ytelser også kan ha elementer av tvang i seg.<sup>62</sup> Endringen kan også innebære at **bevisemaet** for utnyttelse til arbeid eller tjenester (tidligere tvangsarbeid eller tvangstjenester) blir enklere enn tidligere.

### 6.3 Styrking av innsatsen i politiet

I Justis- og beredskapsdepartementets oppdrag til Politidirektoratet er menneskehandel blant de prioriterte kriminalitetsområdene. Innsats mot alle former for menneskehandel skal styrkes og målrettes.

I budsjettet for 2015 øremerket Stortinget 15 millioner kroner til politiets bekjempelse av menneskehandel. Midlene var øremerket til etablering av **spesialiserte menneskehandelsgrupper** og ble tildelt av Politidirektoratet til fem politidistrikter: Oslo, Agder, Sør-Vest, Vest og Trøndelag politidistrikt. Disse fem var primært de samme distriktene som tidligere hadde hatt særskilte enheter, prosjekter eller “miljøer” med ansvar for å etterforske menneskehandel. Midlene ble videreført i 2016. Organiseringen av de spesialiserte gruppene følger ulike modeller, og gruppene har ulike samarbeidsformer med påtalejurister og andre enheter i distriktet. Det er også ulik bemanning, fra ti stillinger i Oslo til tre i Agder, og i perioder har ansatte i noen distrikter blitt avgitt til å arbeide med andre sakstyper etter en behovsprioritering. Alle politidistriktene rapporterer på innsatsen mot menneskehandel i politiets styringsverktøy (PSV), men distriktene med spesialiserte menneskehandelsgrupper har en utvidet rapportering.

Med [nærpolitireformen](#) er det en klar forventning til at alle politidistrikter videreutvikler fagmiljøer som kan

---

<sup>62</sup> [Ot.prp. nr.22 \(2008-2009\)](#), s. 421.

møte utfordringene knyttet til menneskehandel, og som har kapasitet til å forebygge, etterforske og påtale lovbrudene.<sup>63</sup> Det skal etableres standardiserte funksjoner med ansvar for å ivareta en helhetlig tilnærming til forebygging og etterforskning av menneskehandelssaker innenfor samtlige utnyttelsesformer. Funksjonen skal gjennom etterretning opparbeide kunnskap om fenomenet, og deretter vurdere forventet utvikling og iverksette riktige forebyggende tiltak og straffeforfølgning av menneskehandlere.<sup>64</sup>

Kripos, den nasjonale enheten for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet, overtok koordineringsansvaret for **politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel** i 2016. Kompetansegruppen ble opprettet i 2006 som et ledd i implementeringen av regjeringens daværende handlingsplan og ble driftet av Politidirektoratet frem til 2015. Kompetansegruppens formål er å bidra til økt fenomenforståelse og kunnskap om menneskehandel i norsk politi. Gruppen har oppgaver knyttet til blant annet etterretning og kunnskapsbaserte tiltak, erfaringsoverføring mellom politi og påtalemyndighet, å videreutvikle politiets arbeidsmetoder og innsats mot menneskehandel, og å stimulere til samarbeid med relevante aktører. Andre oppgaver omfatter samarbeid og felles aksjoner, kvalitetssikring og innspill til nasjonal og internasjonal rapportering, samt oppdatert informasjon om menneskehandel på politiets fagportal, KO:DE.

Høsten 2015 fikk Kripos i oppdrag å koordinere politiets etterretningsarbeid relatert til asyl- og migrasjonsstrømmen til Norge, i nært samarbeid med Politiets utlendingsenhet (OP Migrant). Utarbeidelse av taktiske etterretningsprodukter med særlig fokus på blant annet menneskehandel var ett aspekt ved oppdraget. OP Migrant pågikk til mars 2017 og bidro med beslutningsstøtte til målrettede politisiere tiltak.

63 Se tiltak 9 i [Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel](#).

64 Se [Prop. 61 LS \(2014-2015\)](#) og Politidirektoratets [rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter](#), versjon 1.0 av 10.5.2016, punkt 3.2.25. Se også [Etterretningsdoktrine for politiet \(2014\)](#).

For å avdekke flere ofre for grenseoverskridende kriminalitet som menneskehandel, er **internasjonalt politisamarbeid** viktig. Kripos har en sentral rolle i dette arbeidet, og er kontaktpunkt for flere internasjonale kanaler, som Europol og Interpol. Norge videreførte i 2016 arbeidet i Europols [EMPACT \(European multidisciplinary platform against criminal threats\) prosjekt om menneskehandel](#), som er et av Europols overordnede prioriteringsområder. Dette prosjektet er rettet mot flere trusler innenfor menneskehandel. Norge deltar i to underprosjekter: finansiell etterretning i menneskehandelssaker og operasjon ETUTU mot kriminelle nettverk fra Nigeria som utnytter kvinner til prostitusjon i Europa. EMPACT-samarbeidet gir unik mulighet til å bygge politinettverk mellom medlemsland til bruk innen både etterretning og etterforskning i menneskehandelssaker.

Et annet eksempel på internasjonalt samarbeid er en hospiteringsordning i regi av Politidirektoratet, der blant annet Oslo politidistrikts menneskehandelsgruppe deltok i 2016. Dette omfattet 2,5 måneds hospitering med to rumenske politioffiserer som deltok i både forebyggende arbeid og etterforskning i Oslo politidistrikt. I tillegg avga Oslos menneskehandelsgruppe personell til opplæring av flernasjonale etterforskningsteam. Hospiteringsordningen bidrar til det viktige grenseoverskridende samarbeidet. Oslo politidistrikt påpeker at hospiteringsordningen også bør forankres i påtalemyndigheten.

## 6.4 Anmeldelser

Tabell 5 gir en oversikt over **antall anmeldelser siste ti år** etter straffelovens bestemmelser om menneskehandel (1902 § 224 og 2005 §§ 257 og 258). Oversikten er fordelt etter

**Tabell 5:** Antall anmeldelser for menneskehandel siste ti år fordelt etter utnyttingsform, der gjerningssted også kan være i utlandet

ÅRSTALL	ANTALL ANMELDELSER FOR MENNESKEHANDEL (straffeloven 1902 § 224 og 2005 §§ 257-258)					TOTAL
	Prostitusjon/ andre seksuelle formål/ytelser	(Tvangs)arbeid/ tjenester	Organhandel	Krigs- tjeneste	Tilrettelegging	
2007	19	4	-	-	-	<b>23</b>
2008	41	4	1	-	-	<b>46</b>
2009	31	7	-	-	-	<b>38</b>
2010	30	10	-	-	-	<b>40</b>
2011	32	12	-	-	-	<b>44</b>
2012	26	22	-	-	-	<b>48</b>
2013	30 (hvorav 2 grove)	39 (hvorav 5 grove)	-	1	-	<b>70 (hvorav 7 grove)</b>
2014	37 (hvorav 3 grove)	68 (hvorav 48 grove)	1	-	-	<b>106 (hvorav 49 grove)</b>
2015	43 (hvorav 4 grove)	18 (hvorav 3 grove)	-	-	1	<b>62 (hvorav 7 grove)</b>
2016	35 (hvorav 4 grove)	8	-	-	3	<b>46 (hvorav 4 grove)</b>
SUM	324	192	2	1	4	<b>523</b>

utnyttingsform og gjelder anmeldelser som er opprettet i Norge, men der gjerningssted også kan være i utlandet.<sup>65</sup>

Antallet anmeldelser **steg jevnt** fra 2009 til 2012. Særlig i perioden fra 2012 til 2014 økte antallet kraftig, fra 48 til 106 anmeldelser. Økningen gjaldt særlig innen tvangsarbeid og tvangstjenester. En mulig årsak kan være økt fokus, erkjennelse og kunnskap om at tvangsarbeid eksisterer i

Norge. Det rekordhøye antallet anmeldelser i 2014 kan ha en rekke årsaker, men primært skyldes det nok avdekking av noen større sakskomplekser. I én sak hvor det var mistanke om grov utnyttelse til tvangsarbeid ble det registrert 36 fornærmede.<sup>66</sup>

Fra 2014 har imidlertid antall anmeldelser **sunket**, til 62 i 2015 (8 etter ny straffelov), og til **46 anmeldelser i 2016** (24 etter ny straffelov). Av de 46 anmeldelsene i 2016 var **4 for grov menneskehandel**. 76 % av anmeldelsene i 2016 dreide seg om utnyttelse til prostitusjon/seksuelle formål, og 17 % om utnyttelse til tvangsarbeid/tvangstjenester. Nedgangen fra 2015 til 2016 gjelder både anmeldelser for utnyttelse til prostitusjon/seksuelle formål og anmeldelser

65 Opplysningene er hentet fra politiets straffesaksregister, STRASAK, tabell JUS065. Statistikken er "frosset" pr. 1.januar påfølgende år, og antallet kan følgelig forandres underveis gjennom skifte av status i etterforskningen. Fra 2013 er det i tabellen differensiert mellom "menneskehandel" og "grov menneskehandel". I tabellen fremkommer også "tilrettelegging" for menneskehandel. Tilrettelegging var straffbart også etter gammel straffelov, men ved innføringen av ny straffelov ble det opprettet en egen statistikk-gruppe i STRASAK for koding av tilrettelegging.

66 Saken gjaldt mulig utnyttelse av vietnamesiske borgere innen jordbruk og gartnerinæring.

for tvangsarbeid/tvangstjenester. En av forklaringene kan være at enkelte politidistrikter de to siste årene har vært bundet opp i å etterforske og ferdigstille svært krevende saker, eksempelvis de såkalte Lime- og Planteland-sakene. Det er likevel vanskelig å forklare hvorfor andelen tvangsarbeidssaker har gått ned til nivå under det som var i 2010.

Tabell 6 viser **anmeldelser i 2016 fordelt på politidistrikt**. Oversikten gjelder anmeldelser som er opprettet i Norge og der gjerningssted er i Norge.<sup>67</sup>

gjerningssted er Norge. Oslo politidistrikt står for hele 54 prosent av disse anmeldelsene i 2016.

Selv om politiet har fått mer kunnskap om menneskehandel og større erkjennelse av at menneskehandel foregår i Norge, er anmeldelsestallene generelt sett fortsatt lave. Det er vanskelig å peke på konkrete årsaker til variasjoner både i anmeldeshyppighet siste tiårsperiode og mellom politidistriktene. Årsakene kan skyldes forhold både innen politi, påtalemyndigheter, og offentlige myndigheter med ansvar for å ivareta rettigheter til antatte ofre, innretningen av

**Tabell 6:** Anmeldelser i 2016 fordelt etter politidistrikt, der gjerningssted er Norge

POLITI-DISTRIKT	ANTALL ANMELDELSER OM MENNESKEHANDEL (Straffeloven 1902 § 224 og 2005 §§ 257-258)					TOTAL
	Prostitusjon/ andre seksuelle formål/ytelser	(Tvangs)arbeid/ tjenester	Organhandel	Krigstjeneste	Tilrettelegging	
Finmark	1	-	-	-	-	1
Innlandet	3 (hvorav 3 grove)	-	-	-	-	3 (hvorav 3 grove)
Nordland	1	-	-	-	-	1
Oslo	10	5	-	-	2	17
Sør-Vest	1	1	-	-	-	2
Sør-Øst	1	2	-	-	-	3
Troms	1	-	-	-	-	1
Vest	1 (hvorav 1 grov)	-	-	-	-	1 (hvorav 1 grov)
Øst	1	-	-	-	1	2
SUM	20	8	-	-	3	31 (hvorav 4 grove)

Landoversikten i tabell 5 viser totalt 46 anmeldelser, mens tabell 6 viser totalt 31 anmeldelser. Årsaken er at tabell 5 inkluderer alle anmeldelser, også der gjerningssted er i utlandet, mens tabell 6 kun har med anmeldelser der

hjelpetiltak, og forhold hos ofrene og deres bistandsadvokater. Svært mange ofre for menneskehandel **tør ikke, kan ikke eller ønsker ikke** å anmelde utnyttelsen. En annen grunn til det lave antallet anmeldelser kan være at saker registreres under andre straffebestemmelser på grunn av utfordringen med å avdekke utnyttelsesaspektet.

<sup>67</sup> Opplysningene er hentet fra politiets straffesaksregister, STRASAK, tabell JUS063. Statistikken er "frosset" pr. 1. januar påfølgende år, og antallet kan følgelig forandres underveis gjennom skifte av status i etterforskningen.



## 6.5 Saker under etterforskning

KOM har forsøkt å kartlegge omfanget av menneskehandelsaker under etterforskning i politidistriktene i 2016. Ti av tolv politidistrikter og ett særorgan besvarte anmodningen. Vi kan følgelig ikke utelukke at politiet har etterforsket flere saker som ikke er blitt innrapportert.

**Kripos** etterforsker saker innenfor eget ansvarsområde og førte i 2016 to saker knyttet til menneskehandel. Den ene saken omhandlet bestilling av barn til seksuell utnyttelse via internett, der Det nasjonale statsadvokatembetet tok ut tiltale. Bergen tingrett fant at forholdet ble rammet av menneskehandelsbestemmelsen og avga dom på åtte år, se vedlegg 1. Den andre saken Kripos førte hadde uklare grenseganger mellom sosial dumping, økonomisk kriminalitet og utnyttelse til tvangsarbeid. Her førte etterforskningen til at det ikke ble tatt ut tiltale på menneskehandel, men på grovt bedrageri.

**De spesialiserte menneskehandelsgruppene** har til enhver tid hatt saker eller prosjekter i menneskehandels-sporet, men ofte har det ikke vært tilstrekkelige bevis til å ta ut tiltale. Aktiviteten i de fem gruppene har variert i innretning og omfang. For flere av gruppene var 2016 deres første fulle driftsår.

- Oslo politidistrikt (den største gruppen) etterforsket 21 menneskehandelssaker, 3 om tvangsarbeid og 18 om prostitusjon. Gruppen initierte selv 3 saker i 2016, resten av sakene ble initiert ved anmeldelse. 5 tiltaler resulterte i domfellelser i 2016.
- Agder politidistrikt etterforsket 2 saker om menneskehandel, hvor 1 resulterte i dom for hallikvirksomhet. I dommen står det at forholdet "tenderte mot menneskehandel".
- Sør-Vest politidistrikt har etterforsket 2 saker, 1 om utnyttelse i prostitusjon og 1 om utnyttelse av en mindreårig til vinningskriminalitet.
- Vest politidistrikt har ikke initiert nye menneskehandelssaker i 2016, basert på en bevisst vurdering for å kunne ferdigstille pågående store menneskehandelskompleks, som blant annet involverer mindreårige.

- Trøndelag politidistrikt har etterforsket 2 saker om mulig utnyttning i arbeid, i tillegg til at de har hatt flere undersøkelsessaker om utnyttelse i prostitusjon og arbeid. Ingen av sakene har vært anmeldt, politiet har selv initiert alle saker.

Alle de spesialiserte gruppene har i tillegg etterforsket en rekke saker som har vært i grensefeltet inn mot menneskehandel: saker om hallikbestemmelsen, kjøp av seksuelle tjenester, arbeidsmarkeds kriminalitet, pillesalg og narkotika-saker, der det også er mistenkt tilknytning til menneskehandel. Gruppene har også initiert eller deltatt i aksjoner, blant annet i samarbeid med politiets arbeidsmarkeds-kriminalitets (a-krim) grupper og andre kontrolletater. Slikt samarbeid fremheves som viktig for å hindre at utsatte personer kommer i en utnyttingssituasjon, for å avdekke potensielle ofre, og å øke kompetansen om menneskehandel i flere instanser.

**Politidistrikter uten spesialiserte menneskehandels-grupper** har rapportert om færre saker:<sup>68</sup>

- Innlandet politidistrikt opprettet ingen saker om menneskehandel i 2016. Distriktet har én tjenesteperson ved avsnitt for organisert kriminalitet med særlig ansvar for menneskehandel, og etterforskning av en større menneskehandelssak mot et bulgarsk prostitusjonsmiljø siden 2014 har krevd betydelige ressurser. Distriktet har aldri opplevd at personer kommer til politiet og anmelder menneskehandel, det er politiet som selv har initiert etterforskninger. Innlandet er oppmerksomme på mulig utnyttning i arbeidsforhold, som i vaskehaller, anleggsområder og hurtigmatrestauranter. De viser til sannsynlig modus ved at arbeidstaker har arbeidskontrakt og får utbetalt lønn etter tariff, men tvinges til å ta ut penger kontant og tilbakebetale storparten av lønnen til arbeidsgiver, eller tvinges til å leie husvære av arbeidsgiver til høy pris. Distriktet viser til at kapasitet og

<sup>68</sup> Troms og Øst politidistrikt har ikke rapportert til KOM. KOM ønsker likevel å nevne at Øst politidistrikt i 2016 har brukt betydelige ressurser på rettsbehandling og parallell etterforskning i den såkalte Lime-saken.

økonomi gjør det utfordrende å avdekke og etterforske saker om mulig menneskehandel.

- Sør-Øst politidistrikt har etterforsket én sak om tvangsarbeid som ble henlagt. Distriktet viser for øvrig til den såkalte Planteland-saken, der tiltale ble tatt ut i 2014. Saken ble behandlet i Borgarting lagmannsrett i 2016 og Høyesterett i 2017, se vedlegg 1.
- Møre og Romsdal politidistrikt har ikke registrert saker om menneskehandel. Distriktet har undersøkt flere saker, men ikke avdekket straffbare handlinger.
- Nordland politidistrikt har etterforsket én sak om utnyttning i prostitusjon og tvangstjenester som ble henlagt. Distriktet melder at de avdekker få saker og viser til at kapasitets- og kompetanseutfordringer gjør det utfordrende å avdekke og etterforske slike saker.
- Finnmark politidistrikt har etterforsket én sak om utnyttning i prostitusjon som ble henlagt. Også Finnmark viser til at manglende ressurser er en utfordring i arbeidet.

## 6.6 Saker under påtalebehandling

KOM har forsøkt å kartlegge omfanget av menneskehandels-saker hos statsadvokatembetene i 2016. Statsadvokatene avgjør om det skal tas ut tiltale i straffesaker og aktorere saker for domstolen. Det nasjonale statsadvokatembetet og fem av landets ti statsadvokatregioner (Oslo; Hedmark og Oppland; Vestfold og Telemark; Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane; Nordland) har svart på anmodningen. Kun Det nasjonale statsadvokatembetet og to av statsadvokat-regionene (Oslo, Hedmark og Oppland) har hatt saker om menneskehandel til behandling i 2016.<sup>69</sup>

**Det nasjonale statsadvokatembetet** tok ut tiltale for medvirkning til menneskehandel i én sak i 2016 (dom Bergen tingrett 7.12.2016, rettskraftig, se vedlegg 1). Saken

ble ført av Kripos og gjelder bestilling av barn til seksuell utnyttelse via internett. Embetet viser for øvrig til at politiet har hatt noen større og svært ressurskrevende menneskehandelssaker under etterforskning i 2014 og 2015. I den såkalte Lime-saken, en særdeles omfattende sak om arbeids-markedskriminalitet som ble etterforsket av Øst politidistrikt, tok embetet i 2015 ut tiltale for blant annet menneskehandel. Hovedforhandlingen i Oslo tingrett startet i januar 2016 og varte ut året, og dom foreligger ennå ikke (pr. 1. juli).

**Oslo statsadvokatembete** fikk i 2016 oversendt 18 enkelt-saker og 2 sakskomplekser (hver med en vedleggsak) til påtalebehandling, altså til sammen 22 saker om mulig overtredelse av menneskehandelsbestemmelsen:

- Av de 18 enkeltsakene gjaldt 17 utnyttning til prostitusjon og 1 til tvangsarbeid (steinlegging). De to sakskompleksene gjaldt utnyttning til tvangstjenester (tyverier).
- For det ene sakskomplekset ble det tatt ut tiltale (utnyttelse av mindreårige til tyverier, dom i Oslo tingrett 20.4.2017, rettskraftig).
- For øvrig er sakene henlagt, i hovedsak av politiet og hvor henleggelsene er opprettholdt av statsadvokaten etter klage.<sup>70</sup> Ett sakskompleks og en enkeltsak er henlagt etter bevisets stilling, en sak henlagt på grunn av mangel på bevis og en sak henlagt fordi saken er sendt utlandet. For øvrig er sakene henlagt på grunn av mangel på opplysninger om gjerningsperson.
- De fleste henleggelsene gjelder ukjent gjerningsmann. Basert på klagebehandlingen av disse sakene, er det statsadvokatens oppfatning at politiet så langt mulig søker å identifisere gjerningsperson, også gjennom etterforskning i utlandet i flere saker. Det har i enkelte klager vært påpekt mulige etterforskningsskritt som fornærmede/bistandsadvokat mener burde vært

<sup>69</sup> Oversikten over saker under påtalebehandling kan ha overlapp med saker under etterforskning i punkt 6.5.

<sup>70</sup> Politiet kan henlegge saker hvor ingen har vært siktet.

gjennomført. Statsadvokaten har vurdert dette under klagebehandlingen, men har ikke funnet at det har vært grunnlag for å gi ordre om ytterligere etterforskning.

- I noen saker er det straffbare forhold begått i utlandet. I flere slike tilfeller har norsk politi oversendt saken, eventuelt opplysninger fra anmeldelsen, til politi i det landet hvor det straffbare forholdet er begått.
- Sakene er med ett unntak etterforsket av Oslo politidistrikt. Øst politidistrikt har kun sendt én sak registrert som menneskehandel til statsadvokatene for påtalebehandling i 2016. Det er ikke mottatt noen saker fra Sør-Øst politidistrikt. Selv om det ikke er unaturlig at Oslo politidistrikt mottar og oppretter de fleste anmeldelser, mener Oslo statsadvokatembeter det likevel er grunn til å spørre hvorfor noen politidistrikter har få eller ingen saker om menneskehandel.
- Det har for øvrig vært flere saker i domstolene i 2016 i saker hvor statsadvokaten tidligere har tatt ut tiltale. Det gjelder sak om utnyttning til
  - prostitusjon (dom Oslo tingrett 9.3.2016, rettskraftig)
  - prostitusjon (dom Borgarting lagmannsrett 10.5.2016) og anke til Høyesterett vedrørende straffeutmåling og sivile krav i samme sak (dom Høyesterett 8.12.2016)
  - tvangsarbeid i landbruket (dom Eiker, Modum og Sigdal tingrett 15.3.2016) og anke til Borgarting lagmannsrett (frifinnelse for tvangsarbeid, dom Borgarting lagmannsrett 30.6.2017, rettskraftig)
  - tvangsarbeid i form av stjeling, tigging og panting av flasker (dom Borgarting lagmannsrett 6.4.2016, rettskraftig)
  - tvangsarbeid innen gartnerivirksomhet (dom Borgarting lagmannsrett 25.11.2016) og anke til Høyesterett blant annet vedrørende anvendelse av straffebudet om menneskehandel (dom Høyesterett 7.6.2017)
- Etter statsadvokatens syn har de fleste av disse sakene bidratt til viktige avklaringer om tolkning av lovbestemmelsen og de nærmere grensene for denne, se vedlegg 1.

**Hedmark og Oppland statsadvokatembeter** har i 2016 aktorert én menneskehandelssak, der fire personer var tiltalt samt en person var internasjonalt etterlyst for grov menneskehandel i prostitusjon og fire personer hadde status som fornærmet (dom Glåmdal tingrett 24.11.2016 og Eidsivating lagmannsrett 31.5.2017, anket til Høyesterett), se vedlegg 1.

## 6.7 Utfordringer og tiltak

For å bekjempe menneskehandel må politiet arbeide både forebyggende, proaktivt og reaktivt. En forutsetning for å kunne iverksette riktige tiltak er økt kunnskap om menneskehandel. Innrapporteringene viser at sakene på feltet er sammensatte og reiser en rekke utfordringer. Politimyndighetene viser særlig til at **etterforskningskapasiteten** må styrkes. Ny organisering med **nærpolitireformen** og [etterforskningsløftet](#) som skal implementeres, fremheves som viktig. Vi skal under se nærmere på særlige utfordringer og tiltak som er rapportert til KOM av politimyndighetene.

### 6.7.1 Prioritering, ressurser og kompetanse

Behovet for **prioritering fra ledelsen** belyses i flertallet av innrapporteringene. Menneskehandelsfeltet må gis høy prioritet fra sentralt hold for at lokal ledelse skal prioritere slike ressurskrevende og vanskelige saker:

- Det må avsettes tilstrekkelige **ressurser** til kriminalitetsområdet. Et statsadvokatembete har påpekt at “noe forenklet kan man si at antall saker og omfang av saker beskriver politiets innsats på området”. Embetet påpeker at politiet må prioritere området og selv søke å avdekke slik utnyttning, ved å sette av ressurser til analyse av risikoområder, etterretning, og bruk av lovfestede og ulovfestede etterforskningsmetoder.
- Dersom ressursavsetning ikke er **prioritert** fra ledelsen, kan det være vanskelig for politiet å sette av betydelige ressurser på et område som er så vanskelig tilgjengelig. Det vil ofte være usikkert om satsningen vil gi gjennomslag og føre til konkrete straffesaker. Menneskehandelssaker må videre avveies mot andre prioriterte saker og kan tape til fordel for saker

om seksuelle overgrep og vold, særlig mot barn, i ressursknappe situasjoner. Enkelte innrapporteringer viser også til utmattelse, som følge av at sakene er **ressurskrevende** og går over lang tid. Det kan utvikles en holdning om at “det er lenge til neste gang vi tar en menneskehandelssak”. I distrikter uten spesialiserte menneskehandelsgrupper kan etterforskning av slike saker påvirke etterforskningskapasiteten i hele driftsenheten. Det at sakene ofte er så ressurskrevende kan medføre at politiet ikke selv i tilstrekkelig grad avdekker menneskehandel, eller at saker bevismessig henføres under andre straffebestemmelser på grunn av utfordringen med å avdekke utnyttelsesaspektet, bevise sårbar situasjon mv.

- Det er behov for økt **kunnskap** om menneskehandel og risikoområder i eget distrikt blant politiledere, politi, etterforskere og påtalejurister. Det er også behov for kompetanse hos andre kontrollmyndigheter, ettersom politiet er én av flere aktører som kan forebygge og oppdage menneskehandel.
- Det gir effekt å etablere **særskilte grupper** eller miljøer som arbeider med fagfeltet. De spesialiserte gruppene har opparbeidet kompetanse på menneskehandelsfeltet, og har etablert et nært samarbeid internt med andre enheter i politiet, og med andre etater og frivillige organisasjoner. Det påpekes også behov for et nært samarbeid mellom politi og påtalejurister for å lykkes i irettføringen av slike saker.

### 6.7.2 Etterretning

Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel påpeker at det er en forutsetning å ha **kunnskap** for å kunne iverksette riktige forebyggende tiltak, initiere straffesaker og avdekke potensielle ofre. Det må lages produkter som beskriver de forskjellige formene for menneskehandel, hvilke bransjer som er utsatt, indikatorer for å avdekke ofre og aktuelle bakmenn og grupper som organiserer menneskehandel. Etterretningsprodukter skal danne bakgrunn for beslutninger om innsats mot menneskehandel.

Få av politidistriktene har utarbeidet egne etterretningsprodukter på menneskehandel, delvis begrunnet i manglende

kapasitet og ressurser. De spesialiserte menneskehandelsgruppene står imidlertid for en stor del av informasjonsinnhenting og kartlegging av miljøene selv, melder inn informasjonsbehov og utarbeider hypoteserapporter mot ulike miljøer, som inngår i **etterretningsdialogen om innsatsprioritering**. Politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel, koordinert av Kripos, har som mål å bidra til at distriktene benytter etterretning som beslutningsstøtte for å iverksette tiltak mot menneskehandel, både i politiet og hos andre aktører. Det er opprettet et nasjonalt **etterretningsprosjekt** for å samle og dele informasjon for relevante aktører i politiet og mellom politidistriktene.

### 6.7.3 Forebygging

Et **marked** med etterspørsel etter seksuelle tjenester og lavt lønnet arbeidskraft muliggjør menneskehandel. Det er en stor oppgave å motvirke faktorene som gjør det attraktivt å utnytte personer til menneskehandel. Dette krever et betydelig tverrfaglig samarbeid og kompetanseheving i kontrolletatene. Politiet har ikke ressurser til å identifisere og avdekke disse forholdene alene. De fleste politidistriktene med **spesialiserte menneskehandelsgrupper** har i 2016 hatt et betydelig fokus på **tiltak for å forebygge** menneskehandel, hvor opplæring, utadrettet virksomhet og tverretattlig samarbeid har stått sentralt:

- Foredrag og annen **opplæring** innad i politiet, slik at tjenestepersonell settes bedre i stand til å forebygge og initiere etterforskning i menneskehandelssaker.
- Utadrettet **foredragsvirksomhet** for å bidra til økt kunnskap og fenomenforståelse hos andre kontrollorganer, offentlige instanser, frivillige organisasjoner, næringslivsaktører, skoler mv. Flere av menneskehandelsgruppene rapporterer om at bevisstheten rundt menneskehandel er økende hos samarbeidende aktører.
- Aktiv bruk av **media** til allmennpreventivt arbeid mot menneskehandel, rettet mot publikum generelt.
- Deltakelse i **kriminalitetsforebyggende arbeid i kommuner** hvor menneskehandel og prostitusjon er blant satsningsområdene.

- Jevnlig **tilstedeværelse på aktuelle arenaer** der menneskehandel til prostitusjon forekommer. Flere av menneskehandelsgruppene har jobbet spesifikt opp mot personer i prostitusjon på inne- og utemarkedet, massasjeinstitutter som annonserer på prostitusjonsnettsider, og i noe mindre grad mot tiggermiljøer. Arbeidet har omfattet blant annet månedlige tellinger av prostitusjonsmarkedet i byen, monitorering av annonsenettsider, oppsøkende virksomhet, og informasjon til personer i prostitusjon om lovgivning og hjelpetiltak – både som forebyggingstiltak og for å avdekke menneskehandel. De spesialiserte menneskehandelsgruppene viser til at slik tilstedeværelse bidrar til å opparbeide god kontakt med mulige utsatte, og til innhenting av informasjon og opparbeidelse av kilder i miljøet, noe som er viktig for kunnskapsbasert forebyggende arbeid, identifisering og etterforskning. Særlig kontakten med kvinner i prostitusjon skal ha ført til et økt tillitsforhold. Det er ikke rapportert om tilsvarende grad av oppsøkende arbeid på arenaer der tvangsarbeid kan forekomme.
- **Kontroller** i samarbeid med andre kontrollorganer for å avdekke mulig utnyttelse, eksempelvis i bilvaskerier og massasjestudioer. Flere av de spesialiserte menneskehandelsgruppene viser også til godt samarbeid med distriktets team på arbeidsmarkeds kriminalitet.
- Bruk av nærliggende og relevante straffebud for å **ramme bakmenn og markedet**. Dette kan være straffelovens bestemmelser om seksuallovbrudd (særlig § 315 om hallikvirksomhet og formidling av prostitusjon og § 316 om kjøp av seksuelle tjenester fra voksne), brudd på utlendingsloven § 108, og brudd på arbeidsmiljøloven. Slike saker vurderes av politiet å ha god forebyggende effekt i miljøene. KOM påpeker at flere forskere og hjelpetiltak, særlig innenfor prostitusjonsfeltet, har anført at enkelte slike forebyggingstiltak også kan ha utilsiktede uheldige konsekvenser for antatte ofre for menneskehandel.<sup>71</sup>

#### 6.7.4 Avdekking og identifisering av ofre

Det er en hovedutfordring å **identifisere** det straffbare forholdet og å få fornærmede til å stå frem og fortelle om sin situasjon. Mangel på fornærmedes forklaring og tilstrekkelige bevis, herunder opplysninger om gjerningsperson, fremheves som en hovedgrunn til at det ikke opprettes saker eller at saker henlegges:

- Det kan være vanskelig å få ofrene til å **samarbeide**. De er sårbare personer som kan vurdere at de ikke har noe å hente på å stå frem og forklare seg om sine bakmenn, av frykt for represalier, utvisning fra Norge, eller å måtte stå til ansvar for eventuelle egne straffbare forhold. Ofrene har ofte gjeld eller nære knytninger eller relasjoner til menneskehandlerne, og de kan ha lav tillit til politiet.
- Bakmenn kommer ofte fra samme land som ofrene, og gjennom samarbeid med andre i hjemlandet kan de **kontrollere** ofrene.
- I enkelte menneskehandelstilfeller blir ofrene fraktet inn og ut av Norge før de byttes ut med nye ofre; de er altså i Norge kun i **kortere perioder**, noe som gjør det vanskeligere for politiet å avdekke og identifisere ofrene.
- Personer som utnyttet i arbeidslivet kan ha bedre inntekt enn de ville hatt i hjemlandet, selv om de er kraftig underbetalt etter norsk standard. De kan således oppleve å ikke ha noe annet **reelt alternativ** enn å ta den inntekten de kan få. Personene kan også ha tidligere erfaringer med økonomisk utbytting og rettsløshet for arbeidstakere, og de kvier seg ofte for å henvende seg til politiet.

I tillegg til behov for **økt kompetanse og prioritering** i politiet, er det behov for kompetanse hos andre (tredjeparter) som kan avdekke og gi **tips og anmeldelser til politiet**. Tips og anmeldelser politiet mottar om menneskehandel kan komme fra publikum, frivillige organisasjoner, barnevern, utlendingsmyndighetene, arbeids- og velferdsforvaltningen, arbeidstilsyn og andre kontrollorganer.

Antall mottatte anmeldelser varierer mellom politidistriktene. Det er imidlertid ingen av politidistriktene som

71 Se for eksempel rapport fra Amnesty [The human cost of 'crushing the market: Criminalization of sex work in Norway. 26 May 2016.](#)

rapporterer at de får inn betydelige antall tips eller anmeldelser om menneskehandel. Det er grunn til å stille spørsmål om årsakene til at antall tips og anmeldelser om menneskehandel fra tredjeparter er lavt. Flere politidistrikter melder at kompetanseheving og økt samarbeid med offentlige og ikke-offentlige aktører kan bidra til at flere ofre for menneskehandel identifiseres.

Politiets **samarbeid** med offentlige og ikke-offentlige aktører kan også bidra til styrket ivaretagelse av ofre og straffeforfølgning av bakmenn. Det fremgår av rapporteringene at de spesialiserte menneskehandelsgruppene har **faste samarbeidsinstanser og kontaktpunkter**, som legger til rette for god samhandling idet det avdekkes ofre for menneskehandel. Aktuelle samarbeidspartnere er frivillige organisasjoner og hjelpetiltak (blant annet ROSA-prosjektet, krisesentre og oppsøkende tiltak), utlendingsforvaltningen, barnevernsmyndighetene, arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV), samlokaliserte sentre mot arbeidslivskriminalitet (a-krimsentre), Arbeidstilsynet, og politiets næringslivskontakter. Flere av menneskehandelsgruppene viser til godt samarbeid med distriktets spesialiserte grupper på arbeidsmarkedskriminalitet og har gjennomført aksjoner i samarbeid med Skatteetaten, Arbeidstilsynet og NAV.

### 6.7.5 Ofrenes vilje og mulighet til å samarbeide med politiet

Innrapporteringer fra politi- og påtalemyndighetene om utfordringer knyttet til å få ofre til å stå frem og fortelle om sin situasjon, samstemmer med erfaringer fra offentlig forvaltning, kommunale tjenester, hjelpetiltak, organisasjoner og forskere. Under har vi på bakgrunn av samlede innspill **oppsummert** forhold som kan virke hemmende og fremmede på ofrenes vilje og mulighet til å anmelde og vitne i straffesak:

#### 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
- knytning og/eller lojalitet til menneskehandlerne

- mistillit til myndighetene og en frykt for å bli lurt på nytt
- frykt for å bli straffet eller uttransportert som resultat av at man har brutt lover som en del av menneskehandelssituasjonen
- manglende kunnskap om rettigheter som offer for menneskehandel
- uoversiktlig og komplisert informasjon om hva norske myndigheter kan tilby dersom vedkommende samarbeider med politiet
- ingen garantier om permanent beskyttelse, oppholdstillatelse, arbeid eller bolig
- kunnskap eller rykter om at andre som har vitnet, ikke har fått tilstrekkelig bistand og beskyttelse
- kunnskap eller rykter om at politiet ofte henlegger anmeldelser
- kunnskap eller rykter om at menneskehandlerne blir frikjent eller får lave straffer
- skam og skyldfølelse over å ha havnet i situasjonen
- en oppfatning om at man har det bedre i menneskehandelssituasjonen enn forut for utnyttelsessituasjonen
- økonomiske forpliktelser overfor familie i hjemland
- fravær av opplevelse av seg selv som offer/ikke ønske om å bli behandlet som offer
- manglende fremtidstro

#### Faktorer som fremmer ofrenes 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

- kunnskap om at andre ofre har fått oppreisning og hjelp
- kunnskap om at menneskehandlere blir straffeforfulgt og dømt
- hyppige samtaler med bistandsadvokat og hjelpeapparat om rettigheter og muligheter ved samarbeid med politiet
- møte polititjenestepersoner med kompetanse på menneskehandel, og som har forståelse for situasjonen offeret befinner seg i
- 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
- tilrettelagt bolig og oppfølging, og arbeidsrettet aktivitet som gir innhold og mening i hverdagen
- forutsigbarhet knyttet til oppholdstillatelse eller retur
- nødvendig helsehjelp, herunder psykisk helsehjelp
- ønske om oppreisning
- ønske om å bidra til å forebygge at andre havner i samme situasjon

Det er behov for mer kunnskap om faktorer som virker hemmende og fremmende for at ofre velger å samarbeide med politi- og påtalemyndighet om straffeforfølgelse av menneskehandlerne. I rapporten *Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies* diskuterer Anette Brunovskis nettopp forhold som kan fremme at personer utsatt for menneskehandel vil samarbeide med politi og påtale, og forhold som virker hemmende for

samarbeid.<sup>72</sup> Brunovskis tar utgangspunkt i refleksjonsperioden og relaterte oppholdstillatelser i de nordiske landene, samt Belgia og Italia, og drøfter dualismen i disse. Refleksjonsperioden og relaterte oppholdstillatelser skal på den ene siden ivareta ofrenes behov for bistand, og på den andre forsøke å bidra til at myndighetene kan straffeforfølge menneskehandlerne. I realiteten synes Brunovskis å se at målet om å straffeforfølge menneskehandlerne har en viss forrang foran ofrenes behov. Samtidig påpeker Brunovskis:

*”There is remarkably little systematic knowledge about the circumstances under which victims decide to cooperate, in spite of the high international profile of the issue. The findings of this report indicate that for the reflection period to be a useful tool for prosecuting traffickers there needs to be some form of contact between victims and police at a stage where their information is still ”fresh” and thus provides leads that can be followed up and investigated.”<sup>73</sup>*

### 6.7.6 Etterforskning

At menneskehandelssakene ofte er **ressurskrevende** å etterforske er en hovedutfordring, ifølge flere statsadvokatembeter og politidistrikter, både de med og uten spesialiserte menneskehandlingsgrupper:

- Det kan være omfattende behov for etterforskning i utlandet.
- Det kan være omfattende behov for tolk.
- En sak omhandler ofte flere typer kriminalitet, særlig i saker om tvangsarbeid.
- Mange gjerningspersoner og fornærmede kan være involvert.
- Sakene involverer ofte betydelige verdier, og det er ofte utfordrende å følge “pengesporet”, eksempelvis der penger transporteres kontant.

<sup>72</sup> Brunovskis, Anette (2012) [Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies. A comparative analysis of reflection periods and related temporary residence permits for victims of trafficking in the Nordic countries, Belgium and Italy](#). København: Nordic Council of Ministers.

<sup>73</sup> Ibid side 71.

Det er videre utfordrende å sikre tilstrekkelige **bevis**, inkludert fornærmedes forklaring og opplysninger om gjerningsperson. I 2016 ble straffeprosessloven endret og politiet fikk utvidet adgang til å benytte **skjulte tvangsmidler** ved etterforskning, avverging og forebygging av alvorlige lovbrudd, herunder saker om menneskehandel.<sup>74</sup> Slik metodebruk kan bidra til at politiet lettere kan identifisere både ofre, tilretteleggere og bakmenn, som del av etterforskning av menneskehandelssaker.

Politimyndighetene har rapportert om flere utfordringer knyttet til **bevisinnhenting**:

- Ofrene kan endre forklaring eller forsvinne underveis i etterforskningen, for eksempel på grunn av redsel for bakmannsapparatet. Politiets objektive bevisinnhenting ved tilstedeværelse på relevante arenaer og tidspunkter hvor menneskehandel finner sted er derfor av betydelig verdi i etterforskningen.
  - Anmeldelsene, spesielt i saker om utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål kommer for sent med tanke på bevisinnhenting. Bevisene er da ofte forvitret og ikke mulig å gjenskape, og elektroniske spor er slettet.
  - Troverdighet står ofte på spill. I noen av de anmeldte sakene kan for eksempel immigrasjon ligge bak som en motivasjon.
  - Det kan være tilleggsutfordringer når antatte ofre selv har begått kriminalitet eller brutt utlendingsloven. Europarådets menneskehandelskonvensjon artikkel 26 pålegger statene å sikre at ofre for menneskehandel ikke i urimelig utstrekning selv blir utsatt for straffeforfølgning, se også punkt 6.7.7.
- Grensegangen mellom menneskehandel og menneskesmugling anses som uklar. Saker som starter med mistanke om menneskesmugling kan ende opp som menneskehandelssak. Grensegangene mellom sosial dumping og utnyttelse til tvangsarbeid, og mellom hallikvirksomhet og utnyttelse til prostitusjon er også krevende. Dersom politidistriktene ikke har tilstrekkelig kompetanse om menneskehandel eller tilstrekkelige ressurser, kan det være at heller alternative straffebestemmelser benyttes, for eksempel hallikvirksomhet og formidling av prostitusjon, brudd på utlendingsloven, eller brudd på arbeidsmiljøloven.
  - For politi- og påtalemyndigheten kan det være viktigere å stoppe bakmenn og tilretteleggere, enn hvilken lovbestemmelse som legges til grunn. Men for mulige ofre er lovbestemmelsen avgjørende for hvilke rettigheter de kan ha krav på. Ofre for menneskehandel har etter straffelovens bestemmelser om menneskehandel flere og bedre rettigheter, enn ofre for andre lovbrudd.

Ettersom sporstedene i menneskehandelssaker ofte er i utlandet, påpekes det også at etterforskningen påvirkes av kvaliteten på det **internasjonale politisamarbeidet**. Innfallsportene til Europa er i stor grad gjennom Sør-Europa. Her overholder landene i ulik grad sine internasjonale forpliktelser med å besvare henvendelser fra andre europeiske land. Dette medfører at svar kan komme etter uforholdsmessig lang tid eller utebli.

### 6.7.7 Samarbeid med påtale

Det er viktig at påtalekompetansen involveres tidlig for å bidra til at etterforskningen blir så relevant som mulig for retten. De spesialiserte menneskehandelsgruppene melder at samarbeidet med påtalejuristene er avgjørende for å få ført menneskehandelssakene for retten og vinne frem. Organiseringen av samarbeidet mellom etterforskning og påtale er noe ulik i de spesialiserte gruppene, men synes å fungere godt. I tillegg til å være organisert godt for et slikt samarbeid, trekkes påtalejuristenes engasjement, kunnskap og tilstedeværelse frem som avgjørende.

Flere viser for øvrig til at **straffelovsbestemmelsen** om menneskehandel er kronglete og innehar vilkår som kan være vanskelige å bevise:

<sup>74</sup> Se [Prop. 68 L \(2015–2016\)](#).



Det byr på **særskilte utfordringer** når ofre for menneskehandel **begår lovbrudd**. Europarådskonvensjonen har en egen bestemmelse i artikkel 26 om straffritak overfor offeret i den utstrekning deltakelsen i ulovlig virksomhet skyldes at de er blitt tvunget til det. Bestemmelsen omtales ofte som “non-punishment prinsippet”. I Norge er forpliktelsen fulgt opp i Riksadvokatens [rundskriv nr. 1/2008](#) om mål og prioriteringer i straffesaksbehandlingen for politiet. Der det foreligger anmeldelse, kan påtalemyndigheten avslutte saken med påtaleunntatelse. GRETA anbefaler Norge å påse at denne bestemmelsen blir brukt og har tidligere blant annet kritisert Norge for ikke å være bevisst nok på mulig menneskehandel ved enkelte brudd på utlendingsloven.<sup>75</sup>

## 6.8 Rettspraksis i utvikling

### 6.8.1 Domfellelser for menneskehandel

I likhet med tidligere år har domstolene behandlet få straffesaker om menneskehandel i 2016 og 2017 pr. 1. juli. I denne perioden har 10 ulike saker resultert i fellende dom, hvorav 4 var ankesaker fra tidligere år. I 2016 var det etter KOMs kjennskap 4 fellende tingrettsdommer. 4 ankesaker ble behandlet av lagmannsrettene, en med fellende dom og en med frifinnelse. 1 ankesak ble behandlet av Høyesterett med fellende dom. I 2017 pr. 1. juli var det etter KOMs kjennskap 3 fellende tingrettsdommer. 2 ankesaker ble behandlet av lagmannsretten med fellende dom og en med frifinnelse. 1 ankesak ble behandlet av Høyesterett med fellende dom. Flere av sakene har bidratt til viktige avklaringer om tolkning av lovbestemmelsen og de nærmere grensene for denne. Nytt av rapporten for 2016 er en kort **redegjørelse for straffesakene** med fellende dom i 2016 og 2017 pr. 1. juli, se **vedlegg 1**.

KOM har de siste årene også utarbeidet en **oversikt over straffesaker med fellende dom** for menneskehandel fra straffelovsbestemmelsen ble innført i 2003. Oversikten gis i **vedlegg 2**. Nytt av rapporten for 2016 er at **referanse til**

**saksnummer** i siste rettsinstans er satt inn i oversikten (gjelder de fleste dommene). Domstolene har også behandlet saker hvor tiltalte har blitt **frifunnet** for menneskehandel. Disse fremgår ikke av oversikten i vedlegget.

I saker som blir behandlet i domstolen kan det være flere ofre (vitne/fornærmet) og flere gjerningspersoner (tiltalte), og en og samme sak kan bli behandlet i flere rettsinstanser. Med forbehold om at Lovdata<sup>76</sup> kun er komplett på dommer fra Høyesterett, er det totalt **46 ulike menneskehandelsaker** som har vært behandlet for norske domstoler og hvor dommene har vært fellende. 1 av disse er enda ikke rettskraftig.

- 14 av de 46 sakskompleksene omfatter utnyttelse av **mindreårige**.
- Av de 46 sakskompleksene gjelder 9 utnyttelse til **tvangsarbeid eller tvangstjenester** (en av dem i kombinasjon med seksuelle formål).
  - 7 av de 9 sakene gjelder utnyttelse til *tvangstjenester*. 6 av disse sakene omfatter utnyttelse av *mindreårige* (i en av sakene i kombinasjon med seksuell utnyttelse). Første domfellelse for tvangstjenester var i 2011. Sakene om tvangstjenester omfatter vinningskriminalitet, herunder narkotikakriminalitet, utnyttelse til tigging, eller en kombinasjon av disse. I flere av disse dommene refereres det *både* til begrepene tvangsarbeid og tvangstjenester.
  - 2 av de 9 sakene gjelder utnyttelse til *tvangsarbeid*. Alle de fornærmede var voksne. Første dom om tvangsarbeid fra 2008 gjelder utnyttelse innen steinlegging, den andre gjelder utnyttelse innen sesongarbeid, behandlet i Høyesterett i 2017. I 2016 ble det fellende tingrettsdom også i en annen sak om tvangsarbeid

<sup>75</sup> Se [GRETA's evalueringsrapporter for Norge](#). Se rapport 2013 s. 60 og rapport 2017 s. 82.

<sup>76</sup> [Lovdata](#) er en privat stiftelse opprettet i 1981 av Justisdepartementet og Det juridiske fakultet 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. Lovdata Pro er Lovdata sin betalingstjeneste for tilgang til rettsavgjørelser og andre rettskilder. De fleste dommene vi refererer til i oversikten er tilgjengelige i Lovdata eller i Lovdata Pro.

innen sesongarbeid, men domfelte ble frifunnet i lagmannsretten i 2017. Tingrettsdommen er derfor ikke regnet med i oversikten.

- Årsaker til at det er så få domfellelser for utnyttelse til tvangsarbeid kan knyttes til den vanskelige grense-dragningen 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 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 også lettere å bevise brudd på arbeidsmiljøloven (eller ev. utlendingsloven) enn straffeloven, noe som kan gjøre at politi- og påtalemyndighet velger å bruke annen lovgivning for å stanse utnytter(ne) fremfor straffeloven.

- De fleste sakskompleksene, 38 av de 46 sakene, gjelder utnyttelse til **prostituasjon eller andre seksuelle formål** (en av dem i kombinasjon med tvangstjenester).
  - 8 av sakene omfatter utnytting av *mindreårige* (lik fordeling mellom prostituasjon/seksuelle formål, i en av sakene i kombinasjon med tvangstjenester).
  - Majoriteten av sakene gjelder utnyttelse av kvinner over 18 år i *prostituasjon*. Noen av sakene gjelder også utnyttelse innen au pair-liknende forhold. I disse sakene har det vært en kombinasjon av seksuell utnyttelse og arbeid i hjemmet, men i retten er det den seksuelle utnyttelsen som er blitt vektlagt.

Det er en naturlig konsekvens av det norske systemet at det er langt **flere identifiserte ofre** for menneskehandel enn det er domstolsbehandlede saker. Terskelen for å bli identifisert som mulig offer er lav, og terskelen for å bevise menneskehandel etter straffeloven er høy. Det viser seg i tillegg at det er krevende å oppfylle vilkårene i straffelovens

bestemmelse om menneskehandel. Som gjennomgangen i dette kapitlet viser, står både politi- og påtalemyndighet overfor en rekke utfordringer.

Uttalelsen fra Hordaland statsadvokatembete i anledning innrapporteringen til KOM i 2013 er fortsatt godt illustrerende som en oppsummering av de 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 menneskehandelssaker 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.”*

### 6.8.2 Evaluering av politiets innsats

Politiets innsats mot menneskehandel i Norge skal evalueres. Arbeidet er påbegynt og utføres av forskningsavdelingen på Politihøgskolen. Prosjektet, som er planlagt ferdigstilt i 2018, undersøker hvordan norsk politi møter fenomenet menneskehandel og hvilke utfordringer den lokale politiorganisasjonen stilles overfor i dette arbeidet. Gjennom analyser av intervjudata og av politiets egne etterforsknings- og straffesaksdata ser studien på praksiser knyttet til identifisering, etterforskning og saksutfall i anmeldte menneskehandelssaker. I tillegg ser studien på tverretatlige og tverrfaglige samarbeid på menneskehandelsfeltet og på potensielle koordineringsutfordringer som vil oppstå i slike samarbeid.

Første artikkel i arbeidet er publisert: Bjelland, Heidi Fischer (2016). [Identifying human trafficking in Norway: A register-based study of cases, outcomes and police practices](#). *European Journal of Criminology*. Artikkelen ser på sammenhengen mellom **identifiseringsinstans ved anmeldelse**

(fornærmede, tredjepart, politiet) og **utfall av straffesak**. Funnene viser at i perioden 2003–2013 var det bare én av tre menneskehandelssaker som startet med at politiet selv tok initiativet til å opprette en sak. I halvparten av sakene var det offeret selv eller offerets bistandsadvokat som anmeldte, mens ca. 15 prosent av sakene kom til politiets kjennskap via tips fra tredjeparter (hjelpeorganisasjoner, barneverns-mottak, transittsentre eller privatpersoner). Studien antyder dessuten at politiet er en stadig svakere aktør i opprettelsen av nye menneskehandelssaker. Til tross for at antallet anmeldte saker økte innenfor den studerte tidsperioden, tok politiet initiativ til å opprette stadig færre saker selv. Studien viser til slutt at når politiet først oppretter en menneskehandelssak på eget initiativ, har saken langt større sjanse for å resultere i tiltale enn i sakene som anmeldes av offeret eller en tredjepart.

Fra KOMs ståsted ville det vært interessant om en slik evaluering i tillegg hadde tatt for seg om og eventuelt i hvilken grad ivaretagelsen av ofrene påvirker etterforskningen og eventuelle straffesaker.

### 6.8.3 Hva er det internasjonale bildet?

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 irtteført. [Eurojust](#), EUs byrå for samarbeid mellom medlemslandenes påtalemyndigheter, erfarer imidlertid at mange europeiske land sliter med straffeforfølgningen av menneskehandelssakene. Funn fra en kartlegging foretatt av Eurojust viser at det er vanskelig å avdekke saker og identifisere ofre, og det er vanskelig å fremskaffe bevis. Vanskelighetene skyldes særlig at ofrene eller andre vitner ikke tør, kan eller vil forklare seg eller vitne. I tillegg kan internasjonale forgreininger og manglende ressurser vanskeliggjøre straffeforfølgningen. Eurojust utga i desember 2015 rapporten [Prosecuting THB for the purpose of labour exploitation](#). Denne omfatter en analyse av rettspraksis i tvangsarbeidssaker, herunder hvilke momenter de ulike nasjonale rettssystemer legger i begrepet “tvangsarbeid”. Rapporten omfatter også en liste

over “best practice” basert på de 32 dommer som er omtalt i rapporten, og rapporten vil således kunne være et nyttig verktøy for videre straffeforfølgning av saker som gjelder utnyttelse i tvangsarbeid.

[Den europeiske menneskerettighetsdomstolen](#) (EMD) har funnet **krenkelse** av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 4 om forbud mot slaveri og tvangsarbeid i totalt tre saker:

- Case of Rantsev v. Cyprus and Russia (EMDN-2004-25965) 7.1.2010
- Case of L.E. v. Greece (EMDN-2012-71545) 21.1.2016
- Case of Chowdury and others v. Greece (EMDN-2015-21884) 30.3.2017

De to første sakene gjelder utnyttelse til prostitusjon, mens den siste saken gjelder utnyttelse til tvangsarbeid. EMD behandler særlig i disse dommene statenes **prosessuelle forpliktelser** etter artikkel 4 til å etterforske potensielle tilfeller av menneskehandel.

Vedlegg

# Vedlegg 1

## Straffesaker 2016 og 2017 (1. halvår) med fellende dom

I 2016 og 2017 pr. 1. juli har 10 ulike straffesaker om menneskehandel resultert i fellende dom, hvorav 4 var ankesaker fra tidligere år:

- I 2016 var det etter KOMs kjennskap 4 fellende tingrettsdommer. 4 ankesaker ble behandlet av lagmannsrettene med fellende dom, og 1 ankesak ble behandlet av Høyesterett med fellende dom.
- I 2017 pr. 1. juli var det etter KOMs kjennskap 3 fellende tingrettsdommer. 2 ankesaker ble behandlet av lagmannsretten, en med fellende dom og en med frifinnelse, 1 ankesak ble behandlet av Høyesterett med fellende dom.
- **Ankesaken** i 2017 som resulterte i **frifinnelse** gjaldt **tvangsarbeid**. En norsk mann ble i Eiker, Modum og Sigdal tingrett (TEMSI-2015-105939, 15.3.2016) dømt til fengsel i fem år for å ha utnyttet en rekke ansatte til tvangsarbeid. Han fungerte som mellommann mellom **vietnamesiske sesongarbeidere** og norske gårdseiere. Retten fant at forholdet kvalifiserte til grov menneskehandel. I ankebehandlingen i Borgarting lagmannsrett (LB-2016-154917, 30.6.2017) ble han frifunnet for tvangsarbeid, men dømt for medvirkning til skatteunndragelse og grov selvvask. På grunn av frifinnelsen for menneskehandel er ikke saken tatt med i oversikten i vedlegg 2 og omtales heller ikke.
- Etter KOMs kjennskap, er det i tillegg 2 **tingrettsdommer** med **frifinnelse** for menneskehandel. I den ene saken var det tatt ut tiltale for **tvangsarbeid** innen renhold (Bergen tingrett TBERG-2015-164820-3, 7.6.2016). I den andre var det tatt ut tiltale for utnyttelse i **prostitusjon** av en nigeriansk kvinne (Oslo tingrett TOSLO-2016-163191, 10.3.2017). Ingen av sakene ble anket. De omtales ikke nærmere under eller i vedlegg 2.

Flere av sakene med fellende dom har bidratt til viktige avklaringer om tolkning av lovbestemmelsen og de nærmere grensene for denne. KOM redegjør kort for de aktuelle sakene nedenfor.<sup>1</sup> Dommene er gruppert tematisk og oppført kronologisk.

### 1. Utnyttelse av mindreårige til seksuelle formål, prostitusjon eller arbeid/tjenester

Tre av straffesakene gjelder utnyttelse av mindreårige, i **ulike utnyttingsformer**.

- I juli 2016 ble det reist tiltale etter straffeloven 1902 § 224 mot en norsk mann. Menneskehandel var ett av seks tiltalepunkter. Tiltalte hadde via internett instruert **filippinske barn** til å utføre seksuelle handlinger med seg selv og til å ha seksuell omgang med andre barn, og beordret at overgrepene ble filmet. Både mellommennene og barna var avhengige av pengene fra ham. De seksuelle overgrepene av de filippinske barna, både jenter og gutter, ble **direktestrømmet på nettet** gjennom webkameraer ("on-demand"-visning). Han brukte også filmene for å få kontakt med norske mindreårige jenter, slik at de også har blitt brukt, og han ble i den forbindelse tiltalt også for flere seksuallovbrudd. Tiltalen omhandlet medvirkning til menneskehandel, idet han var kjøper av tjenesten men også var den som forårsaket at barna ble seksuelt utnyttet. Ved misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig adferd, medvirket han slik til utnyttelse av flere personer til **seksuelle formål**. Handlingen ble vurdert som grov menneskehandel, idet alle de fornærmede var under 18 år. Statsadvokat ved Det nasjonale statsadvokatembetet fremhever at saken er et eksempel på utvikling av rettspraksis og fenomenforståelse: "*Vi har ikke i norsk rettspraksis hatt en tilsvarende tiltalebeslutning som denne, [...] hvor den som bestiller barn til seksuell utnyttelse blir tiltalt for medvirkning til menneskehandel.*" **Bergen tingrett** (TBERG-2016-61974, 7.12.2016) fant at forholdet ble rammet av menneskehandelsbestemmelsen, og han ble dømt blant annet for **grov** menneskehandel med fengselsstraff i åtte år. Dommen er **rettskraftig**.

<sup>1</sup> De fleste dommene vi refererer til er tilgjengelige i Lovdata eller Lovdata Pro.

- I **Bergen tingrett** (17-017544MED-BERG/01, 31.3.2017) ble en mann fra Romania dømt til fengsel i to år og åtte måneder for utnyttning av en **mindreårig jente fra Romania til prostitusjon**. Tiltalte bidro til å transportere henne til Norge og organisere hennes opphold i her, slik at han på egne eller andre vegne helt eller delvis tok pengene hun tjente på prostitusjon i Bergen i oktober 2015. Fornærmede var i en sårbar situasjon fordi hun kom fra fattige kår i Romania og tidligere hadde vært offer for menneskehandel i hjemlandet (en av fem fornærmede i en straffesak i Romania, der en rumensk mann i 2015 ble dømt til fengsel i over 16 år for menneskehandel med mindreårige). Fornærmede kunne ikke språket her og var uten omsorgspersoner, egne midler eller bolig. Handlingen ble av retten ansett som **grov** idet fornærmede var i en sårbar situasjon og var under 18 år. Fornærmede hadde ikke fremsatt erstatningskrav. Dommen er **rettskraftig**.
  
- I 2017 dømte **Oslo tingrett** (16-195538MED-OTIR/07, 20.4.2017) en kvinne og mann fra Kroatia (mor og sønn) for utnyttelse av **to mindreårige jenter fra Kroatia** (datter/søster og svigerdatter/kjæreste) til **tyverier**. Ved utnyttelse av jentenes sårbare situasjon, forledet de to tiltalte de mindreårige jentene til å reise fra Belgia til Sverige og Norge for å begå tyverier fra personer på offentlig sted. Utnyttelsen skjedde i Stockholm og Oslo i oktober 2015. De tiltalte betalte og besørget fly- og togbilletter og hotellovernattinger. Jentene ble utstyrt med mobil og en av dem med falsk identitet, og de ble sendt ut i gatene og på offentlige transportmidler for å stjele. De fikk ikke beholde utbyttet fra tyveriene selv. Begge sto i et avhengighetsforhold til de tiltalte, kunne ikke språket og hadde ikke penger til hjemreise eller til å betale for oppholdet. Begge var tidligere utsatt for alvorlige krenkelser fra familiemedlemmer. Ut fra jentenes sårbare situasjon og unge alder, fant retten at overtredelsen var å anse som **grov**, jf. straffeloven 2005 § 258. Dommen drøfter særlig tvangselementet i vilkåret “arbeid eller tjenester” der de fornærmede er mindreårige. Straffen ble satt til fengsel i to år og fire måneder for kvinnen, og ett år og ti måneder for mannen. Dommen er **rettskraftig**.

## 2. Utnyttelse av voksne til prostitusjon

**Fem** av straffesakene gjelder utnyttelse av voksne til prostitusjon. I sakene har domstolene særlig drøftet begrepet “misbruk av sårbar situasjon” og det **erstatningsrettslige vernet** for prostitusjonsinntekter. Utnyttingen i disse sakene har omfattet betydelig bruk av **vold og kontroll**, i hovedsak som ledd i **organisert** virksomhet.

- I **Oslo tingrett** (TOSLO-2016-3024, 9.3.2016) ble en albansk statsborger domfelt for menneskehandel og legemsfornærmelse under særdeles skjerpene omstendigheter med fengselsstraff i tre år og fem måneder. Fornærmede, **en albansk kvinne**, var i en kjærestereelasjon med tiltalte og reiste med ham fra Hellas til Norge. Her ble hun utnyttet til prostitusjon i perioden 2012–2015, ved misbruk av hennes sårbare situasjon, vold og trusler. Han forlangte at hun skulle prostituere seg og gi fra seg det hun tjente til han, bestemte hvor og når hun skulle prostituere seg, fastsatte prisene for de seksuelle tjenestene, utsatte henne for vold ved gjentatte anledninger, og truet henne. Hun hadde ingen tilknytning til Norge eller kunnskap om det norske hjelpeapparatet, hun snakket ikke norsk, og hadde ikke egne penger. Hun søkte tilflukt fra tiltalte ved hjelp av en sikkerhetsvakt i januar 2015 og fikk slik kontakt med politiet. Fornærmede ble tilkjent oppreisningserstatning, men ikke erstatning for tapte prostitusjonspenger. Dommen er **rettskraftig**.
  
- I **Borgarting lagmannsrett** (LB-2015-169347, 10.5.2016) ble tre menn og en kvinne fra Bulgaria dømt for utnyttelse av **tre bulgarske kvinner**. Hovedmannen fikk straff på fem år og seks måneder, en straffeskjerpelse fra dommen i Oslo tingrett (TOSLO-2015-40246, 28.9.2015). Handlingene hadde skjedd som ledd i aktivitetene til en **organisert** kriminell gruppe, jf. straffeloven 1902 § 60 a. I perioden 2012–2013 ble kvinnene utnyttet til prostitusjon i Oslo, ved misbruk av deres sårbare situasjon og ved vold. De ble transportert til Norge i regi av bakpersonene, som forlangte at de skulle prostituere seg og gi fra seg mesteparten av det de tjente til dem. Bakpersonene innlosjerte dem i en leilighet og kjørte dem til og fra prostitusjonsområdet, bestemte hvor og når de skulle prostituere seg og fastsatte prisene for de

seksuelle tjenestene. De tiltalte utøvde vold mot kvinnene ved gjentatte anledninger i perioden. Kvinnene kom fra vanskelige forhold i hjemlandet, hadde ingen tilknytning til Norge eller kunnskap om det norske hjelpeapparatet, de snakket verken norsk eller engelsk, hadde ikke egne penger og hadde således ingen reell og akseptabel mulighet til å motsette seg utnyttelsen. Anken, som ble behandlet av **Høyesterett** (HR-2016-2491-A, 8.12.2016), reiste særlig spørsmål om de fornærmede hadde krav på tilbakebetaling av **inntektene** de hadde hatt fra prostitusjonen, og som urettmessig var fratatt dem. Høyesterett kom til at mottakerne pliktet å restituere pengene til de fornærmede og tilkjente således kvinnene de tapte prostitusjonspengene. Høyesterett tar i dommen imidlertid ikke stilling til det generelle spørsmålet om erstatningsrettslig vern for prostitusjonsinntekter. De fornærmede ble videre tilkjent oppreisning.

- **Glåmdal tingrett** (16-059871MED-GLOM, 24.11.2016) idømte fire bulgarske statsborgere fengsel mellom to og syv år for **grov** menneskehandel og heleri. Handlingene var utøvd som ledd i virksomheten til en **organisert** kriminell gruppe. De tiltalte, to menn og to kvinner, er forbundet gjennom slektskap og samboerskap. De utnyttet **fire bulgarske kvinner** til prostitusjon i Oslo i tidsrommet 2011–2015, ved misbruk av deres sårbare situasjon, vold, trusler og annen utilbørlig adferd. Kvinnene kom fra vanskelige forhold i hjemlandet og var forespeilet en forbedret økonomisk tilværelse for seg og sine familier da de ble transportert til Norge. De tiltalte satte dem i prostitusjon og forlangte at de ga fra seg mesteparten av det de tjente til dem. De innlosjerte dem i leilighet, kjørte dem til og fra prostitusjonsområdet, bestemte hvor og når de skulle prostituere seg og fastsatte prisene for de seksuelle tjenestene. Ved flere anledninger slo de kvinnene og truet med at de ville skape vanskeligheter for dem og deres familier dersom de rømte eller lignende. Kvinnene hadde ingen tilknytning til Norge eller kunnskap om det norske hjelpeapparatet, snakket ikke norsk og svært begrenset engelsk og hadde ikke egne penger. Etterforskning av saken startet etter at politiets nødnummer ble oppringt av en av kvinnene i januar 2015. Samtlige fornærmede ble tilkjent oppreisningserstatning og **erstatning** for

tapte prostitusjonspenger, hvorav det høyeste beløpet var 3 millioner kroner. Dommen ble opprettholdt av **Eidsivating lagmannsrett** (LE-2016-209073, 31.5.2017), med noe reduserte straffer. Dommen er **anket** til Høyesterett.

- **Gulating lagmannsrett** (LG-2016-87784, 2.12.2016) dømte en norsk statsborger (opprinnelig fra Nigeria) til fengsel i fire år og seks måneder for menneskehandel, trusler, tvang og grovt heleri. I tingrettsbehandlingen av saken ble også en nigeriansk kvinne (tidligere offer for menneskehandel) dømt i samme sak til fengsel i tre år (TBERG-2014-59467, 30.6.2014, hun anket ikke). De tiltalte la til rette for utnyttelse av en **nigeriansk kvinne** til prostitusjon, etter forutgående avtale eller forståelse med flere personer i Nigeria og/eller Norge. Kvinnen kom fra fattige kår i Nigeria, var uten arbeid og ble høsten 2011 forledet av andre til å reise til Europa for å få arbeid. Forut for reisen til Norge måtte hun delta på et voodoo-lignende ritual, der hun ble badet i dyreblod og måtte sverge på at hun skulle adlyde det de sa til henne. Hun ble voldtatt i Nigeria, holdt innesperret på et hotellrom i Spania og fortalt at hun skulle prostituere seg, og hun ble utsatt for trusler om represalier mot nære familiemedlemmer i Nigeria om hun ikke gjorde som hun ble bedt om. Ved ankomst Norge, var hun uten returbillett og penger til livsopphold. Hun søkte hjelp fra politiet da hun først kom til Norge og søkte da asyl og flyttet på mottak. Her ble hun kontaktet flere ganger og fortalt at hennes mor i Nigeria var kidnappet og ville bli holdt fanget inntil hun gikk med på å arbeide som prostituert i Bergen og betale 65 000 euro i gjeld til bakpersonene. Hun ble utnyttet i prostitusjon i perioden 2011–2012. Handlingene var utøvd som ledd i virksomheten til en **organisert** kriminell gruppe; retten viser til at det var bygget opp et helt nettverk av personer i Nigeria, Sør-Europa og i Norge med det formål å drive menneskehandel. Fornærmede ble tilkjent oppreisningserstatning. Erstatning for tapte prostitusjonspenger er ikke drøftet i dommen. Dommen er **rettskraftig**; domfeltes anke over straffutmålingen ble ikke tillatt fremmet for Høyesterett (HR-2017-228-U, 31.1.2017).

- I 2017 ble en norsk mann dømt i **Bergen tingrett** for utnyttelse av sin kone. Hun ble truet til prostitusjon ved vold og trusler, og ved misbruk av hennes sårbare situasjon. Dommen ble avsagt 10.3.2017 og er i sin helhet unntatt offentlighet gjengivelse, jf. domstolloven g 130 første ledd. Dommen er **rettskraftig**.

### 3. Utnyttelse av voksne til arbeid eller tjenester

To av straffesakene gjelder utnyttelse av voksne til arbeid eller tjenester. I sakene har domstolene særlig drøftet begrepet “**misbruk av sårbar situasjon**” og **tvangsaspektet** ved utnyttelse i arbeid eller tjenester, herunder hva som ligger i “kontrollregime”.

- I **Borgarting lagmannsrett** (LB-2015-64887, 6.4.2016) ble en rumensk mann dømt for å ha utnyttet **åtte personer fra Romania** (to kvinner og seks menn) til tvangsarbeid. I tingrettsbehandlingen av saken ble også en annen rumensk mann dømt i samme sak (TOSLO-2014-46545, 19.1.2015, han anket ikke). Lagmannsretten la til grunn at de fornærmede befant seg i en sårbar situasjon, og at de ble utnyttet til tvangsarbeid i form av **stjeling, tigging og panting av flasker**. Saken gjaldt også domfellelse for to tilfeller av frihetsberøvelse. I løpet av juli 2012 i Oslo, utnyttet bakmennene de fornærmede til å stjele eller tigge for seg, ved å misbruke deres sårbare situasjon og ved å utøve trusler og vold. De ble forespeilet jobb i Norge og ble transportert med minibuss fra Romania til Oslo. Reisen ble finansiert av tiltalte. Før ankomst til Oslo tok de tiltalte identifikasjonspapirene deres, deretter ble de sluppet av på gaten uten arbeid eller et sted å bo, eller med tilbud om opphold i leilighet i Oslo på kreditt, og de fikk beskjed om å tilbakebetale reiseutgiftene på 200 euro. De tiltalte truet dem blant annet til å stjele diesel og tigge, stjele kobber og mobiltelefoner, og for kvinnene eventuelt til prostitusjon. Truslene bestod i at de blant annet skulle hente flere folk og banke dem, drepe dem eller lignende dersom de ikke betalte. Ved flere anledninger utøvde

de vold mot flere av de fornærmede. Straffen ble satt til fengsel i to år og seks måneder. De fornærmede ble tilkjent oppreisningserstatning. Dommen er **rettskraftig**.

- I **Borgarting lagmannsrett** (LB-2015-137689, 25.11.2016) ble to tiltalte funnet skyldige i grov menneskehandel. De to fikk **indere** til Norge for å arbeide som **sesongarbeidere** i deres gartnerier (den såkalte Planteland-saken). De fornærmede arbeidet lange dager til minimal lønn, og retten kom til at de tiltalte utnyttet de fornærmedes sårbare situasjon til tvangsarbeid. Den ene tiltalte, som også ble funnet skyldig i trygdebedrageri og overtredelser av arbeidsmiljøloven, ble dømt til fengsel i tre år og ti måneder. Den andre tiltalte ble dømt til fengsel i fem år og tre måneder for menneskehandel, trygdebedrageri, overtredelser av arbeidsmiljøloven, overtredelse av bokføringsloven og merverdiavgiftsloven. Den tidligere ektefellen til en av de tiltalte ble frifunnet for menneskehandel, men ble funnet skyldig i grov utroskap overfor banken hun var ansatt i og ble dømt til fengsel i ett år (se dommen fra Drammen tingrett TDRAM-2014-182097 2.7.2015). Dommen ble opprettholdt av **Høyesterett** (HR-2017-1124-A, 7.6.2017), med noe reduserte straffer. Det er første gang Høyesterett har behandlet en sak om tvangsarbeid, og dommen gir en **prinsipiell redegjørelse for begrepet “tvangsarbeid”**.



## Vedlegg 2

# Oversikt over straffesaker med fellende dom

Tabellen gir en oversikt over straffesaker med fellende dom siden forbudet mot menneskehandel ble innført i 2003 (straffeloven 1902 § 224 og 2005 §§ 257 og 258). Oppdatert pr. 1. juli 2017.

	År Instans (ev. saksnr. siste rettsinstans) <sup>1</sup>	Politidistrikt / særorgan	Fornærmet (antall, kjønn <sup>2</sup> og nasjonalitet)	Tiltalt (antall, kjønn og nasjonalitet)	Utnyttings- form	Retts- kraftig
1	2005 Trondheim tingrett	Sør-Trøndelag	9 kvinner Estland 2 jenter Estland	1 mann Estland	Prostitusjon	Ja
2	2006 Trondheim tingrett TTRON-2006-135487	Sør-Trøndelag	1 kvinne Albania	1 mann Albania	Prostitusjon	Ja
3	2005 Trondheim tingrett 2005 Frostating lagmannsrett LF-2005-71379-2 2006 Høyesterett HR-2006-222-A	Sør-Trøndelag	5 kvinner Estland 1 jente Estland	1 menn Estland 1 mann Norge	Prostitusjon	Ja
4	2006 Bergen tingrett 06-122732MED-BBYR/03	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 TBERG-2007-110891	Hordaland	5 kvinner Romania	1 kvinne Romania 3 menn Romania	Prostitusjon	Ja
7	2008 Jæren tingrett <sup>3</sup> TJARE-2008-69332	Rogaland	2 menn Storbritannia	1 mann Storbritannia	Tvangsarbeid	Ja

1 Nytt av rapporten for 2016 er at referanse til **saksnummer** er satt inn for siste rettsinstans i oversikten. KOM har imidlertid ikke funnet saksnummer til alle dommene. Der siste rettsinstans har *avvist* anke eller kun har behandlet *sivile krav* eller anke over *straffutmåling*, står referansen i **kursiv**, og saksnummer til tidligere rettsinstans er også oppført. Vi har kun satt inn slike avgjørelser når retten har drøftet relevante forhold.

2 Ved spesifisering av **kjønn** bruker vi jente og gutt om antatte mindreårige (under 18 år), og kvinne og mann om voksne (over 18 år).

3 Første dom for tvangsarbeid.

8	2007 Oslo tingrett <sup>4</sup> 2008 Borgarting lagmannsrett LB-2007-124738 2008 Høyesterett HR-2008-1856-A	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 LB-2008-121543-2	Oslo	1 kvinne Bulgaria	1 mann Tyrkia	Prostitusjon	Ja
11	2008 Oslo tingrett 2009 Borgarting lagmannsrett LB-2008-179726 2009 Høyesterett HR-2009-1368-A	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 LG-2009-9070-2	Hordaland	1 kvinne Nigeria	1 kvinne Nigeria	Prostitusjon	Ja
14	2009 Bergen tingrett 2009 Gulating lagmannsrett LG-2009-112226 2010 Høyesterett HR-2010-982-A	Hordaland	1 jente Albania	3 menn Albania	Prostitusjon	Ja
15	2010 Stavanger tingrett 2011 Gulating lagmannsrett LG-2010-111760	Rogaland	2 kvinner Slovakia	1 mann Slovakia	Prostitusjon	Ja

4 Første dom for utnyttelse i utlandet.

16	2010 Oslo tingrett 2011 Borgarting lagmannsrett LB-2010-136899	Oslo	2 kvinner Kenya	1 mann Norge <sup>5</sup>	Seksuelle formål	Ja
17	2010 Bergen tingrett	Hordaland	1 kvinne Nigeria	1 mann Nigeria	Prostitusjon	Ja
18	2010 Bergen tingrett 2010 Gulating lagmannsrett LG-2010-24938 2010 Høyesterett HR-2010-2083-U	Hordaland	12 gutter Brasil, Norge, Romania, Sri Lanka, Tsjekia	1 mann Norge	Seksuelle formål	Ja
19	2010 Bergen tingrett 10-126549MED-BBYR/4	Hordaland	1 kvinne Nigeria	1 mann Norge 1 kvinne Nigeria	Prostitusjon	Ja
20	2010 Bergen tingrett 10-065318MED-BBYR/02	Hordaland	1 kvinne Nigeria	1 mann Nigeria	Prostitusjon	Ja
21	2010 Oslo tingrett 2011 Borgarting lagmannsrett LB-2011-8761	Oslo	2 kvinner Litauen	1 mann Litauen	Prostitusjon	Ja
22	2010 Oslo tingrett	Oslo	1 kvinne Nigeria	1 kvinne Nigeria	Prostitusjon	Ja
23	2011 Oslo tingrett	Oslo	--	1 mann Nigeria	Prostitusjon	Ja
24	2011 <sup>6</sup> Bergen tingrett 2012 Gulating lagmannsrett LG-2011-183102 2013 Høyesterett HR-2013-104-A	Hordaland	1 gutt Litauen 3 jenter Litauen	2 menn Litauen	Tvangstjenester (vinnings- kriminalitet)	Ja

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

6 Første dom for tvangstjenester, utnyttelse til vinningskriminalitet.

25	2012 Oslo tingrett 2013 Borgarting lagmannsrett LB-2012-63028 2013 Høyesterett HR-2013-2115-A	Oslo	2 kvinner Filippinene	1 mann USA	Seksuelle formål	Ja
26	2012 Bergen tingrett TBERG-2011-194827	Hordaland	4 jenter Romania	3 menn Romania 3 kvinner Romania	Tvangstjenester og tiggig	Ja
27	2012 Bergen tingrett <sup>7</sup> 2013 Gulating lagmannsrett LG-2012-173499	Hordaland	1 mann Brasil	1 mann Norge	Prostitusjon og seksuelle formål	Ja
28	2013 Oslo tingrett	Oslo	1 kvinne Nigeria	1 kvinne Nigeria	Prostitusjon	Ja
29	2013 Larvik tingrett 13-149986MED-LARV	Vestfold	1 jente Romania 1 gutt Romania	1mann Romania	Tiggig	Ja
30	2013 Øvre Romerike tingrett 2014 Eidsivating lagmannsrett LE-2013-190528	Romerike	2 jenter Nederland	1 mann Nederland	Tvangstjenester (smugling av khat)	Ja
31	2013 Stavanger tingrett 2014 Gulating lagmannsrett	Rogaland	1 kvinne Filippinene	1 mann Norge	Seksuelle formål	Ja
32	2013 Jæren tingrett 2014 Gulating lagmannsrett LG-2013-186438	Rogaland	1 gutt Filippinene	1 mann Norge	Seksuelle formål	Ja
33	2013 Bergen tingrett <sup>8</sup>	Hordaland	1 kvinne Romania	1 mann Romania	Prostitusjon	Ja

7 Første dom hvor fornærmede er voksen mann.

8 Første tilståelsesdom for menneskehandel.

34	2014 Sør-Trøndelag tingrett 2014 Frostating lagmannsrett LF-2014-39428 2015 Høyesterett HR-2015-1355-A	Sør-Trøndelag	1 kvinne Norge	1 mann Norge	Prostitusjon	Ja
35	2014 <sup>9</sup> Bergen tingrett 2016 Gulating Lagmannsrett LG-2016-87784 2017 Høyesterett HR-2017-228-U	Hordaland	1 kvinne Nigeria	1 kvinne Nigeria 1 mann Nigeria	Prostitusjon	Ja
36	2014 Bergen tingrett 2015 Gulating lagmannsrett LG-2015-65106	Hordaland	1 jente Romania	1 mann Romania	Tvangstjenester, tigging, seksuelle formål	Ja
37	2014 Drammen tingrett 2015 Borgarting lagmannsrett LB-2014-204146	Søndre Buskerud	1 kvinne Nigeria	1 mann Norge	Prostitusjon	Ja
38	2015 Oslo tingrett <sup>10</sup> 2016 Borgarting lagmannsrett LB-2015-64887	Oslo	2 kvinner Romania 6 menn Romania	2 menn Romania	Tvangsarbeid/ tjenester (stjeling, tigging, panting av flasker)	Ja
39	2015 Drammen Tingrett 2016 Borgarting Lagmannsrett 2017 Høyesterett <sup>11</sup> HR-2017-1124-A	Søndre Buskerud	3 menn India	2 menn India 1 kvinne India Ankebehandling: 2 menn India <sup>12</sup>	Tvangsarbeid	Ja

9 Første dom etter straffelovens §§ 224 og 60 a. § 60 a er ekstra skjerpene og blir omtalt som ”**mafia**paragrafen”. Paragrafen er videreført i revidert form i straffeloven 2005 § 79 bokstav c.

10 Domfellelse for syv tilfeller av fullbyrdet menneskehandel og ett forsøk på menneskehandel.

11 Første gang Høyesterett har behandlet en sak om tvangsarbeid.

12 Kvinnen fra India som ble domfelt for menneskehandel i tingretten ble frifunnet i lagmannsretten.

40	2015 Oslo Tingrett 2016 Borgarting Lagmannsrett LB-2015-169347 2016 Høyesterett HR-2016-2491-A	Oslo	3 kvinner Bulgaria	3 menn Bulgaria 1 kvinne Bulgaria	Prostitusjon	Ja
41	2016 Oslo Tingrett TOSLO-2016-3024	Oslo	1 kvinne Albania	1 mann Albania	Prostitusjon	Ja
42	2016 Glåmdal tingrett 2017 Eidsivating lagmannsrett LE-2016-209073	Innlandet	4 kvinner Bulgaria	2 kvinner Bulgaria 2 menn Bulgaria	Prostitusjon	Nei
43	2016 Bergen tingrett <sup>13</sup> TBERG-2016-61974	Vest	4 jenter Filippinene 3 gutter Filippinene	1 mann Norge	Seksuelle formål	Ja
44	2017 Bergen tingrett Unntatt off.	Vest	1 kvinne	1 mann Norge	Prostitusjon	Ja
45	2017 Bergen tingrett 17-017544MED-BERG/01	Vest	1 jente Romania	1 mann Romania	Prostitusjon	Ja
46	2017 Oslo tingrett 16-195538MED-OTIR/07	Oslo	2 jenter Kroatia	1 kvinne Kroatia 1 mann Kroatia	Tvangsarbeid/ tjenester (tyverier)	Ja

13 Dømt for medvirkning til menneskehandel ved bestilling av barn til seksuell utnyttelse via internett.





Koordineringsenheden for Ofre for Menneskehandel

