



Departementene

Strategi

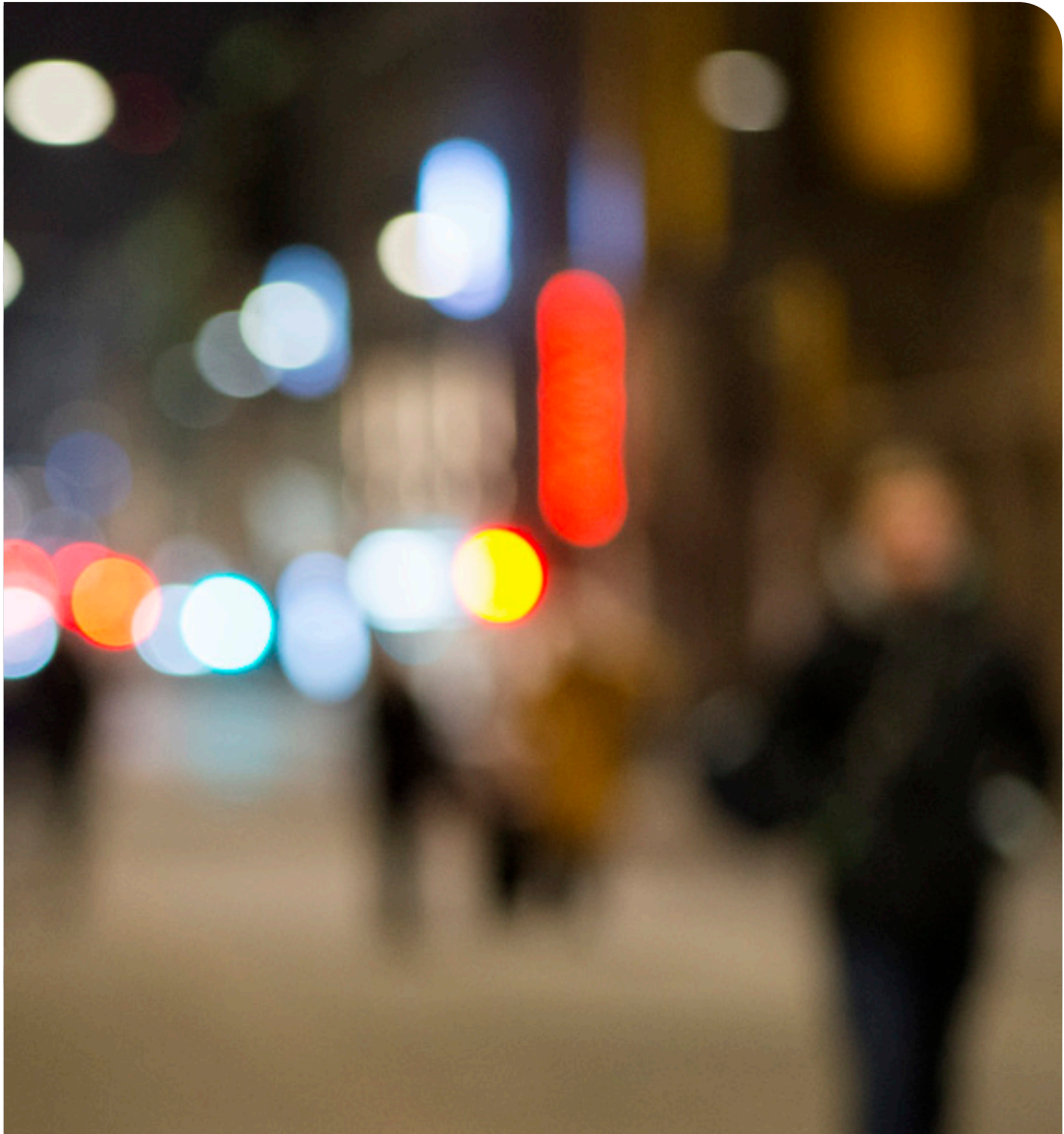
Nasjonal strategi mot menneskehandel

2025–2030



Innhold

Forord	4
Samlet oversikt over tiltak	6
Innledning	8
Menneskehandel – en kynisk utnyttelse av mennesker	9
Nærmere om begrepet menneskehandel, omfang og utviklingstrekk	11
Hva vil vi oppnå med strategien?	16
Ansvar og roller i innsatsen mot menneskehandel	18
Innsatsområde 1 Helhetlig og samordnet innsats	22
Innledning	23
Tiltak 1: Utvikle et formalisert myndighetssamarbeid i arbeidet mot menneskehandel	26
Tiltak 2: Etablere en arena for samarbeid mellom statlige myndig- heter, kommuner, kompetansesentre, sivilt samfunn, partene i arbeidslivet og næringslivet.....	27
Tiltak 3: Utvikle og tilgjengeliggjøre informasjon om den koordi- nerte innsatsen	27
Tiltak 4: Opprette en uavhengig nasjonal rapportørordning	27
Tiltak 5: Fremme og utvikle det internasjonale regelverket og samarbeidet mot menneskehandel	28
Innsatsområde 2 Forebygging	32
Innledning	33
Tiltak 6: Utvikle kunnskapsgrunnlag	36
Tiltak 7: Utvikle kompetansehevingstiltak	38
Tiltak 8: Utvikle informasjonstiltak	41
Tiltak 9: Forbedre tiltak mot menneskehandel i eksisterende forebyggingstiltak	43
Innsatsområde 3 Bistand og beskyttelse	46
Innledning	47
Tiltak 10: Sikre antatte ofres rettigheter	52
Tiltak 11: Gjennomgå finansieringen for prosjekter og tiltak i sivilt samfunn ..	53
Tiltak 12: Etablere og videreutvikle en koordineringsmekanisme for bistands- og beskyttelsestiltak	53
Innsatsområde 4 Straffeforfølgning	56
Innledning	57
Tiltak 13: Gjennomgå lovbestemmelser	59
Tiltak 14: Styrke politiets etterretning	62
Tiltak 15: Styrke politiets forebygging	62
Tiltak 16: Styrke politiets etterforskning	63
Tiltak 17: Styrke kompetanse innen påtale	64
Tiltak 18: Styrke samarbeidet mellom Arbeidstilsynet, politiet og UDI i saker om mulig menneskehandel	64



Forord

«Handel med mennesker innebærer et brudd på menneskerettighetene og en krenkelse av menneskets verdighet og integritet»

Fortalen til Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel, 2005

Menneskehandel er kynisk utnyttelse av mennesker som strider mot grunnleggende menneskerettigheter og sentrale samfunnsinteresser.

Kriminaliteten foregår i det skjulte, hvor de kriminelle jobber effektivt og bruker subtile kontrollmetoder. Ofrene er ofte usynlige, mangler en stemme i samfunnet, eller tør ikke kontakte eller samarbeide med politiet eller hjelpeapparatet. Det er vanskelig å få innsikt i arenaene og metodene for utnyttelse. Dette gjør at vi kan overse de alvorlige forholdene i ofrenes liv, de kriminelles metoder og konsekvensene for samfunnet. Regjeringen vil ta tak i dette med forsterkede tiltak.

Regjeringen legger frem en nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe menneskehandel samt bistå ofrene. Dette skal skje gjennom en koordinert innsats, der offentlige myndigheter og ideelle organisasjoner jobber sammen for å redusere handlingsrommet for slik utnyttelse. Hovedgrepene inkluderer et mer systematisk samarbeid, målrettet kompetansebygging, og styrkede tiltak i bistands- og straffesakskjeden.

Strategien er utviklet på bakgrunn av innspill fra relevante myndigheter og organisasjoner. Den bygger også på evalueringer innen feltet, inkludert rapporter og anbefalinger fra internasjonale organisasjoner. I tillegg er forskningsrapporter, forslag fra tidligere utredningsprosjekter, og rapporter fra Koordineringsenheten mot menneskehandel sentrale kilder.

Strategien er utarbeidet og skal gjennomføres i samarbeid mellom Justis- og beredskapsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Utenriksdepartementet, der Justis- og beredskapsdepartementet koordinerer arbeidet. Arbeidet vil også innebære samarbeid med andre berørte departementer og mellom ulike sektorer og aktører, inkludert offentlige etater, ideelle organisasjoner og internasjonale aktører.



Astri Aas-Hansen
Justis- og beredskapsminister



Tonje Brenna
Arbeids- og inkluderingsminister



Lene Vågslid
Barne- og familieminister



Jan Christian Vestre
Helse- og omsorgsminister



Espen Barth Eide
Utenriksminister



Samlet oversikt over tiltak



NR	Tiltak	Ansvarlige departementer
Innsatsområde 1 - Helhetlig og samordnet innsats		
1	Utvikle et formalisert myndighetssamarbeid i arbeidet mot menneskehandel	JD, AID, BFD, HOD, UD
2	Etablere en arena for samarbeid mellom statlige myndigheter, kommuner, kompetansesentre, sivil samfunn, partene i arbeidslivet og næringslivet	JD, AID, BFD, HOD, UD
3	Utvikle og tilgjengeliggjøre informasjon om den koordinerte innsatsen	JD, AID, BFD, HOD, UD
4	Opprette en uavhengig nasjonal rapportørordning	JD
5	Fremme og utvikle det internasjonale regelverket og samarbeidet mot menneskehandel	JD, AID, BFD, HOD, UD
Innsatsområde 2 - Forebygging		
6	Utvikle kunnskapsgrunnlag	JD, AID, BFD, HOD, UD
7	Utvikle kompetansehevingstiltak	JD, AID, BFD, HOD, UD
8	Utvikle informasjonstiltak	JD, AID, BFD, HOD, UD
9	Forbedre tiltak mot menneskehandel i eksisterende forebyggingstiltak	JD, AID, BFD, HOD, UD
Innsatsområde 3 - Bistand og beskyttelse		
10	Sikre antatte ofres rettigheter	JD, AID, BFD, HOD, UD
11	Gjennomgå finansieringen for prosjekter og tiltak i sivil samfunn	JD
12	Etablere og videreutvikle en koordineringsmekanisme for bistands- og beskyttelsestiltak	JD, AID, BFD, HOD
Innsatsområde 4 - Straffeforfølgning		
13	Gjennomgå lovbestemmelser	JD
14	Styrke politiets etterretning	JD
15	Styrke politiets forebygging	JD
16	Styrke politiets etterforskning	JD
17	Styrke kompetanse innen påtale	JD
18	Styrke samarbeidet mellom Arbeidstilsynet, politiet og UDI i saker om mulig menneskehandel	AID, JD



Innledning



Menneskehandel – en kynisk utnyttelse av mennesker

Et angrep på grunnleggende menneskerettigheter og sentrale samfunnsinteresser

Menneskehandel er alvorlig kriminalitet og et brudd på grunnleggende menneskerettigheter. Utnyttelse i menneskehandel rammer ofrene svært hardt, og barn er i en særlig utsatt posisjon. Utnyttelsen kan skje ved bruk av vold, trusler, misbruk av en sårbar situasjon, eller annen utilbørlig atferd. Ofrene kan utnyttes blant annet til prostitusjon eller andre seksuelle tjenester, og til tvangsarbeid eller -tjenester.

Kynisk utnyttelse av mennesker truer også sentrale samfunnsinteresser. Menneskehandel er en av verdens største kriminelle industrier, sammen med narkotika- og våpenhandel. Utnyttelsen genererer en betydelig kriminell økonomi og undergraver samfunnsstrukturer som beskytter menneskerettigheter, rettssikkerhet, trygghet og et seriøst arbeidsliv.

Innsatsen mot menneskehandel inngår både i kampen mot organisert kriminalitet, arbeidslivskriminalitet og integritetskrenkende kriminalitet. Et felles trekk er at avdekking, beskyttelse og straffeforfølgning krever proaktive tiltak, fenomenforståelse og prioritering.

Menneskehandel er et komplekst, skjult og alvorlig kriminalitetsområde som kan være vanskelig å avdekke. De særegne trekkene gjør at de internasjonale forpliktelsene er omfattende. Den nasjonale strategien er utformet i henhold til våre forpliktelser.

Internasjonale forpliktelser

Norge har sluttet seg til en rekke internasjonale konvensjoner som forplikter myndighetene til å forebygge og bekjempe menneskehandel, samt bistå og beskytte ofrene.

Særlig viktig er Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel ([ETS nr. 197](#), 2005), som setter den mest konkrete menneskerettslige standarden på feltet. Konvensjonens overvåkningsorgan, GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings), har gjennomført tre evalueringer av Norge, og en fjerde evaluering gjennomføres i 2024/25. Se GRETA's evalueringsrapporter om Norge [her](#).

Europarådskonvensjonen bygger på FNs protokoll for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn ([Palermoprotokollen](#), 2000). Protokollen supplerer FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet.

Andre sentrale konvensjoner er Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen ([EMK](#)), Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner ([Istanbul-konvensjonen](#)), Europarådets konvensjon om beskyttelse av barn mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk ([Lanzarote-konvensjonen](#)), FNs konvensjon om barnets rettigheter ([Barnekonvensjonen](#)), FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner ([Kvinnekonvensjonen](#)), FNs konvensjoner om sivile og politiske rettigheter ([SP](#)) og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter ([ØSK](#)), og ILOs konvensjoner om tvangsarbeid ([nr. 29 og 105](#)) og barnearbeid ([nr. 138 og 182](#)).

Videre berører flere av FNs bærekraftsmål ([2030-agendaen](#)) arbeidet mot menneskehandel. Særlig relevante er mål 5 (likestilling mellom kjønnene, delmål 5.2), mål 8 (anstendig arbeid og økonomisk vekst, delmål 8.7) og mål 16 (fred, rettferdighet og velfungerende institusjoner, delmål 16.2).

Avgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) er av stor betydning for norsk rettsanvendelse. EMD-avgjørelser mot Norge er direkte bindende. EMD behandler klager fra enkeltpersoner og avgjør om staten har krenket deres rettigheter etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Domstolen har behandlet flere saker om menneskehandel under EMK artikkel 4 om forbud mot slaveri og tvangsarbeid. Se EMDs plattform for kunnskapsdeling (ECHR-KS) [her](#).

Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) sin spesialrepresentant og koordinator for bekjempelse av menneskehandel gjennomførte i 2022 et landbesøk til Norge. I rapporten gis konkrete anbefalinger for å styrke Norges innsats mot menneskehandel, se [her](#).

Den årlige Trafficking in Persons Report (TIP) fra U.S. Department of State, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, gir også anbefalinger til Norge om styrket innsats mot menneskehandel, se rapporten for 2024 [her](#).

Hva er menneskehandel?

Bestemmelsene om menneskehandel er i straffeloven §§ [257](#) og [258](#). Strafferammen for menneskehandel er fengsel inntil 6 år, og for grov menneskehandel fengsel inntil 10 år.



Sentrale elementer i straffelovens bestemmelse:

Menneskehandel er når en person ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd, tvinger, utnytter eller forleder noen til

- prostitusjon eller andre seksuelle ytelser
- tvangsarbeid eller tvangstjenester, for eksempel tigging
- krigstjeneste i utlandet
- fjerning av organer

Alle fasene ved utnyttingen er straffbare. Det gjelder også det å rekruttere, frakte, losjere og motta personen som blir utnyttet, eller der formålet er at personen skal bli utnyttet.

Utnytting av mindreårige anses som menneskehandel uavhengig av om vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd er brukt.

Nærmere om begrepet menneskehandel, omfang og utviklingstrekk

Sentrale aspekter ved menneskehandel

Utnyttelsesaspektet: Utnyttelse er en sentral del av menneskehandel. Å utnytte en person betyr å bruke vedkommende for å oppnå en fordel for seg selv.

Betydningen av samtykke: Samtykke til utnytting skal alltid være uten betydning når personen er under 18 år, men også når personen er over 18 år og har samtykket som et resultat av vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd.

Aktører: Menneskehandel kan skje både når en eller flere enkeltpersoner, eller et organisert kriminelt nettverk, står bak utnyttelsen. Ofte har den som utnytter, en relasjon til offeret. Relasjonen kan være basert på tillit, avhengighet eller andre former for makt og kontroll, som gjør det lettere for utnyttaren å manipulere og utnytte personen. Gjerningspersonen kan være nærstående, for eksempel forelder, søsken, ektefelle, kjæreste eller et reisefølge, eller kan manipulere (eller lokke) personen til å inngå i en nær relasjon med sikte på utnyttelse.

Arenaer: Menneskehandel kan skje på ulike arenaer, i det offentlige rom, i private hjem og på arbeidsplasser.

Ofre for menneskehandel: Begrepet offer for menneskehandel kan omfatte alle mennesker, uavhengig av kjønn, alder, nasjonalitet, etnisitet eller annen gruppetilhørighet. Ofrene i Norge er ofte utenlandske statsborgere i en sårbar situasjon, mange uten lovlig opphold eller som har vært kort tid i landet. Men ofrene kan også være norske statsborgere.

Emosjonell, økonomisk og sosial *avhengighet* til nettverk og familie er sårbarheter som kan utnyttes. Dette kan føre til at ofrene ikke ber om hjelp fordi de selv oppfatter utnyttelsen som legitim, eller fordi de er redde for represalier eller ekskludering.

Særlige *sårbarheter* for utnyttelse kan blant annet være at et barn eller en voksen tilhører en marginalisert eller diskriminert gruppe, knyttet til for eksempel etnisitet, religion, kjønn, seksuell minoritet eller sosial klasse, har redusert fysisk eller psykisk helse, eller kognitive funksjonsnedsettelse, har rusmiddelavhengighet, har stor forsørgerbyrde, har begrensede språk- og skriveferdigheter, har begrenset informasjon om regelverk og rettigheter i Norge, kommer fra et land eller en region som er kjent for rekruttering til menneskehandel, hvor det ofte også kan være krig eller fattigdom, eller at personen er enslig mindreårig som kommer til Norge uten foreldre eller andre voksne med foreldreansvar.

Ofre for menneskehandel vil sjelden selv *identifisere seg* som offer overfor myndighetene eller organisasjoner, og *vegrer seg* ofte for å ta kontakt med eller samarbeide med politiet og/eller hjelpeapparatet. Det er flere og sammensatte årsaker til dette. Eksempler kan være at personen ikke er kjent med begrepet menneskehandel eller med hvilke rettigheter et offer for menneskehandel har, at personen føler skyld for å bli utnyttet, føler skam over den situasjonen vedkommende er i, er redd for represalier mot seg selv eller sin familie dersom hen ber om hjelp, ikke tør be om hjelp i frykt for å bli fengslet eller uttransportert fra landet, har utviklet et avhengighetsforhold til bakpersonen,

ikke oppfatter seg selv som et offer, eller mener å ha det bedre i menneskehandels-situasjonen enn tidligere.

I strategien brukes begrepene *mulig* og *antatt offer* om hverandre. Begrepene viser til en lav terskel for myndighetenes forpliktelser til å gi bistand og beskyttelse. Der myndighetene har rimelig grunn til å tro at en person har vært offer for menneskehandel, har personen rett til bistand og beskyttelse etter Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel.

Mer informasjon om menneskehandel og veiledning til tjenesteapparatet



I *Veileder for identifisering av antatte ofre for menneskehandel* fra Koordineringsenheten mot menneskehandel (Politidirektoratet) gis nærmere avklaring av begreper i straffebestemmelsen og sammenhenger med annen tilgrensende kriminalitet.

I veilederen gis også informasjon om indikatorer på menneskehandel, ofres rettigheter, råd om hvordan man kan tilrettelegge for identifisering og oppfølging av barn og voksne som kan være ofre, og en oversikt over hvilke aktører man skal henvise til for bistand og beskyttelse, eller som man kan få veiledning fra. Det gis også en liste over aktuelle myndigheter og organisasjoner som har oppgaver på menneskehandelsfeltet i Norge og internasjonalt.

Koordineringsenheten mot menneskehandel (KOM) har også utviklet informasjonsmateriell til antatte ofre, oversikt over rettsavgjørelser om menneskehandel og nyhetsbrev om menneskehandelsfeltet. Se publikasjonene fra KOM på politiet.no/menneskehandel.

Se også RVTs sin netressurs menneskertilsalgs.no/utnyttelse.no for informasjon om begreper og nærmere veiledning til helse- og sosialarbeidere og andre hjelpere som kommer i kontakt med mennesker som kan være utsatt for menneskehandel.

Omfang av menneskehandel

Det finnes ikke entydige tall på feltet, men FN anser menneskehandel som en av verdens største og mest lukrative kriminelle industrier, som rammer et betydelig antall ofre globalt.

FN-organisasjonen UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) rapporterte i 2024 at antallet ofre globalt økte med 25 prosent sammenlignet med nivåene før pandemien i 2019. I perioden 2020–2023 ble det registrert over 200 000 identifiserte ofre. Rapporten indikerer at kvinner og jenter i stor grad er utsatt for seksuell utnyttelse, mens menn og gutter ofte blir utsatt for tvangsarbeid eller-tjenester. UNODC er særlig bekymret for at antallet mindreårige ofre er stadig økende. Kriminaliteten er mer sammensatt enn tidligere, både med hensyn til gjerningspersoner, ofre, utnyttelsesformer og migrasjonsmønstre. Offer og gjerningsperson har ofte samme bakgrunn

eller nasjonalitet, noe som bidrar til å skape tillit og avhengighet, og en økt sårbarhet. UNODC fremhever at menneskehandel rammer alle land, som opphavsland, transittland og destinasjonsland. Se «Global Report on Trafficking in Persons 2024» [her](#).

I likhet med de fleste andre land er det også for Norge vanskelig å kartlegge det eksakte omfanget av mulige ofre. Menneskehandel er en skjult form for kriminalitet, og det er grunn til å tro at det er mørketall når det gjelder omfang i Norge og globalt.

Mer informasjon om omfang

Koordineringsenheten mot menneskehandel (KOM) har utarbeidet årlige rapporter om den nasjonale situasjonen på feltet, med informasjon om blant annet trender, tiltak og utfordringer (KOM tilstandsrapporter, Politidirektoratet).



KOMs beregninger i perioden 2022–2024 indikerer at ca. 200 antatte ofre årlig har mottatt bistand i Norge fra myndigheter og hjelpetiltak, der ca. 100 har blitt identifisert som nye ofre hvert år. Flere ofre har også medfølgende barn, eller har født barn i Norge. Med bistand menes at personen har fått oppfølging fra en eller flere instanser, i tråd med de rettighetene antatte ofre har. Personene som er identifisert i Norge som antatte ofre utgjør en sammensatt gruppe både når det gjelder kjønn, alder, opprinnelsesland og utnyttelsesform. Mange er utenlandske statsborgere og i en svært sårbar situasjon. Antallet mindreårige antatte ofre som årlig har vært plassert på tiltak etter barnevernsloven har i perioden variert mellom 1 og 16.

I samme periode (2022–2024) har det årlig blitt anmeldt ca. 20–30 saker om menneskehandel. Siden innføringen av straffebestemmelsen om menneskehandel i 2003, var det ved utgangen av 2024 avsagt totalt 55 felle dommer. 16 av straffesakene omfatter utnyttelse av mindreårige. 43 av straffesakene gjelder utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål. 11 av straffesakene gjelder utnyttelse til tvangsarbeid eller tvangstjenester. 1 av straffesakene gjelder en kombinasjon av seksuell utnyttelse og tvangsarbeid/-tjeneste.

Se KOMs årlige tilstandsrapporter på politiet.no/menneskehandel.

Utviklingstrekk

I Norge ser vi at menneskehandel både utføres av **organiserte kriminelle nettverk** og av **enkeltaktører**.

Kriminelle nettverk viser en økende grad av profesjonalisering og grensekryssende samarbeid, og benytter stadig nye metoder for å gjennomføre kriminalitet. Ifølge Europol har trusselen fra organisert kriminalitet aldri vært høyere i Europa. Nettverkene er involvert i ulike typer kriminalitet, inkludert menneskehandel, som utgjør en alvorlig trussel mot enkeltpersoner og samfunnet.

Menneskehandel innebærer å bli tvunget, utnyttet eller forledet til ulike utnyttelsesformål. Kriminelle nettverk bruker ofte komplekse forretningsmodeller og subtile kontrollmetoder som ledd i utnyttelsen. I mange tilfeller skjer slik utnyttelse som del av arbeidslivskriminaliteten og markedet for kjøp av seksuelle tjenester, men det kan også skje på andre arenaer, for eksempel som del av narkotika- og vinningskriminalitet. Rekruttering av unge til kriminelle miljøer er en økende utfordring, og de rekrutterte kan ofte være mindreårige eller i andre sårbare situasjoner.

Vi ser en økende grad av **celleorganisering** av kriminaliteten, dette er nettverk med knytninger til hverandre, som organiserer eller samarbeider om tilrettelegging, kontrollmidler, utøvelse av utnytting og håndtering av profitt fra slik utnyttelse.

Menneskehandel kan også skje når en eller flere **enkeltpersoner** står bak utnyttelsen. Vi ser tilfeller der den som utnytter har en relasjon til offeret og kynisk misbruker denne relasjonen for å oppnå økonomisk profitt eller andre fordeler. Gjerningspersonen kan være nærstående, som foreldre, søsken, ektefelle, kjæreste eller et reisefølge, og for barn er det gjerne nettopp familie eller bekjente som står bak utnyttelsen. Gjerningspersonen kan også manipulere (eller lokke) personen til å inngå i en nær relasjon med sikte på utnyttelse.

I **flukt fra krig og konflikt** øker risiko for vold, overgrep og utnyttelse. Politiet har siden Russlands invasjon av Ukraina særlig pekt på **ukrainske flyktninger** som sårbare for utnyttelse av kriminelle aktører innen arbeid og prostitusjon. Ukrainske borgere har også før invasjonen vært rapportert som utsatt for menneskehandel nasjonalt og internasjonalt, og allerede etablerte kriminelle nettverk er i stand til å utnytte det økte handlingsrommet som følge av krigen.

Politiet viser til at majoriteten av potensielle ofre for menneskehandel til **prostitusjon** er utenlandske kvinner som har bakpersoner eller tilretteleggere som tar en større andel av fortjenesten enn avtalt. Nettverkene fremstår profittmotiverte og kyniske i sin rekruttering og organisering, ved at de utnytter personer i sårbare situasjoner, utnytter avhengighetsforhold, setter ofrene i en gjeldssituasjon, eller gjør bruk av andre kontrollmidler. Der nettverkene tidligere brukte grov vold eller tvang, har subtile kontrollmekanismer blitt stadig mer fremtredende. Prostitusjonen skjer i hovedsak på innemarkedet, som i utleieleiligheter og massasjeinstitutter og ved annonser på kommersielle nettsteder eller sosiale medier, og i mindre grad på utemarkedet.

I tillegg til prostitusjonsmarkedet på inne- og utearenaer, kan **seksuell utnyttelse** i menneskehandel skje ved kjøp, salg og bytte av seksuelle tjenester (bytte mot andre goder og ytelser enn penger). Det kan for eksempel skje på arenaer hvor det brukes/omsettes ulovlige rusmidler, eller via teknologiplattformer som gir mulighet for grooming, deling og direktestrømming av overgrepsmateriale, eller salg av bilder og filmer med seksuelt eller pornografisk innhold. En økende andel av overgrep mot barn begås ved bruk av digitale plattformer. I tilfeller hvor den som begår eller bestiller seksuelle overgrep også har en form for bakmannsrolle, kan dette være menneskehandel.

Menneskehandel til **tvangsarbeid** er den mest alvorlige formen for arbeidslivskriminalitet. Politiet har informasjon om kritikkverdige arbeidsforhold for utenlandske arbeidstakere i ulike bransjer, der handlingsrommet for utnyttelse er stort og der ulike kontrollmetoder, brudd på lover og regler og bruk av tilretteleggere anvendes som ledd i utnyttelsen. Bransjene som er mest omhandlet er bygg og anlegg, fiskeri, fartøy, transport, servering, bilverksted/bilpleie og renholdsbransjen.

Politiet mistenker også at sårbare personer presses til å begå **tvangstjenester** ved kriminelle handlinger, som salg av narkotika og vinningslovbrudd.

Barn er i en særlig utsatt posisjon for å bli utnyttet, særlig til seksuelle formål og tvangstjenester, blant annet narkotika- og vinningskriminalitet. Jenter og gutter kan utsettes for ulike former for utnytting, der jenter ofte utnyttes seksuelt og gutter til tvangstjenester, men det kan også være en kombinasjon av utnyttingsformer. Barnet kan være kontrollert av nærstående, eller av voksne barnet har tillit til eller er avhengig av, og det kan være mange medvirkere til utnyttelsen. Det er en betydelig risiko for at utnyttelsen ikke oppdages. Barn som er ofre for menneskehandel kan være i en særlig sårbar, presset og/eller truet situasjon, være tilbakeholdne med å gi opplysninger, endre forklaringer underveis, og i likhet med flere andre sårbare grupper mangle forståelse for det norske systemet for bistand og beskyttelse.

Kriminaliteten skjer i stor grad ved bruk av **digitale plattformer** (sosiale medier, markeds plasser, avanserte krypterte meldingstjenester mv.), både for rekruttering av ofre, planlegging og tilrettelegging av utnyttelsen til ulike formål, kontroll av ofre, betaling for arbeid eller tjenester, og overføring eller hvitvasking av ulovlig utbytte.

I Norge har vi ikke hatt straffesaker om menneskehandel til **fjerning av indre organer eller krigstjeneste i andre land**.

De siste årene har det både nasjonalt og internasjonalt blitt rettet økt oppmerksomhet mot områder der **avdekking** av menneskehandel kan være særlig krevende. Det kan være ved utnyttelse til kriminalitet, ved gråsoner opp mot andre lovbrudd, som hallikvirksomhet, seksuallovbrudd, vold i nære relasjoner og arbeidslivskriminalitet, og ved bruk av subtile kontrollmidler og digitale plattformer som ledd i utnyttelsen. **Kompetanse** om menneskehandel og **proaktive tiltak** fra ulike sektormyndigheter er avgjørende for å avdekke, følge opp antatte ofre og straffeforfølge bakpersoner.



Hva vil vi oppnå med strategien?

Behov for mer formaliserte og varige strukturer i kriminalitetsbekjempelsen

Oppgavene med å forebygge og bekjempe menneskehandel utføres i dag av flere ulike myndigheter og organisasjoner. Innsatsen har blitt utviklet gjennom fire handlingsplaner, den første fra 2003. Norge har likevel over flere år fått kritikk, blant annet fra Europarådets overvåkningsorgan GRETA, for manglende oppfølging av våre konvensjonsforpliktelser. Innsatsen er vurdert å være fragmentert, og det etterlyses en mer effektiv samordning og koordinering av innsatsen.

Regjeringen ønsker å styrke innsatsen ved å bygge på tidligere handlingsplaner og innsatser, men ser behov for mer formaliserte og varige strukturer som spenner over forebygging, avdekking av kriminaliteten, identifisering av ofre og bistand og beskyttelsestiltak, til straffeforfølgning av de som står bak. Det er nødvendig med en tydelig strategi, som følges opp av konkrete tiltak. Særlig oppmerksomhet skal rettes mot menneskehandel med barn.

Regjeringen har tatt utgangspunkt i Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel i mål, innsatsområder og prinsipper for strategien.

Mål for strategien

Formål med strategien er å **reducere handlingsrommet** for utnyttelse i menneskehandel. Strategien er delt inn i fire innsatsområder med tilhørende hovedmål og tiltaksområder:



1. Helhetlig og samordnet nasjonal innsats

Målet er å bekjempe menneskehandel på en helhetlig og effektiv måte, ved samspill mellom ulike politikkområder, koordinering av tiltak, og samordning av tiltaksaktører på tvers av sektorer og etater og ved systematisk samarbeid med sivilt samfunn.

2. Forebygging

Målet er effektiv forebygging, ved kunnskap om utviklingstrekk, kompetanse i tjenestene og målrettede risikoreducerende tiltak.

3. Bistand og beskyttelse

Målet er forutsigbar bistand og beskyttelse til barn og voksne som kan være ofre for utnyttning i menneskehandel, ved koordinerte, tilrettelagte og tilgjengelige beskyttelsestiltak og tjenester.

4. Straffeforfølgning

Målet er effektiv straffeforfølgning av de som står bak utnyttning i menneskehandel, ved gjennomgang av lovbestemmelser, styrket innsats i politiet og påtalemyndigheten, og styrking av tverretatlige samarbeid.

Gjennomgående prinsipper for tiltak i strategien

- Innsatsen skal være **kunnskapsbasert**, der datainnsamling og forskning er grunnleggende.
- **Antatte ofres** rettigheter og behov skal være et primært hensyn i innsatsen.
- Innsatsen skal fremme **likestilling** mellom kjønnene og ta hensyn til spesifikke kjønnsdimensjoner, med særlig fokus på kvinner og jenters sårbarhet for seksuell utnyttelse.
- Innsatsen skal beskytte **barn** som kan være utsatt for menneskehandel og fremme deres rettigheter.
- Innsatsen skal **fremme** internasjonalt samarbeid om tiltak mot menneskehandel.
- Innsatsen skal møte den **teknologiske utviklingen** ved menneskehandel, med særlig fokus på kunnskap om teknologi som anvendes for rekruttering av ofre, organisering av kriminelle nettverk og utnyttning – og bruk av teknologi for å bekjempe menneskehandel og beskytte ofre.
- Innsatsen skal tydeliggjøre grenseflater og synergier til tiltak mot annen **nærliggende kriminalitet**, som vold i nære relasjoner (herunder æresmotivert vold og tvangsekteskap), seksuallovbrudd, arbeidslivskriminalitet, økonomisk og organisert kriminalitet og barne- og ungdomskriminalitet.



Under de enkelte innsatsområdene i strategien angis nærmere forpliktelser etter Europarådskonvensjonen og overordnede anbefalinger fra konvensjonens overvåkningsorgan GRETA.

Gjennomføring av strategiarbeidet

Tiltakene i strategien skal gjennomføres i et samarbeid mellom Justis- og beredskapsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Utenriksdepartementet. Justis- og beredskapsdepartementet koordinerer arbeidet. Arbeidet vil innebære samarbeid mellom underliggende direktorater og øvrige offentlige etater, ulike sektorer og aktører, inkludert kommunalt nivå, ideelle organisasjoner og internasjonale aktører.

Tiltak er formulert som utviklingstiltak, med mål om gradvis implementering. Ansvarlige departementer rapporterer årlig på tiltak opp mot måloppnåelse.

Tiltakene i strategien skal følgeevalueres med en delrapport og sluttrapport.

Strategien forutsetter at alle berørte myndigheter avsetter tilstrekkelige ressurser til tiltak.

Ansvar og roller i innsatsen mot menneskehandel

Å forebygge og bekjempe menneskehandel i Norge fordrer samarbeid mellom en rekke aktører over tid. Innsatsen må baseres på et felles ansvar og en helhetlig tilnærming. Arbeidet involverer i praksis alle myndighetsinstitusjoner og samfunnsaktører som har en rolle i innsatsen mot organisert kriminalitet, arbeidslivskriminalitet og integritets-krenkende kriminalitet samt i ivaretagelse av kriminalitetsutsatte, både departementer, offentlige etater og kommuner. I tillegg er et godt samarbeid mellom myndighetene, sivil samfunn, privat sektor og befolkningen nødvendig. Under følger en kortfattet oversikt over ansvar og roller for de mest sentrale oppgavene på feltet.

Identifisering – vårt felles ansvar

Alle myndigheter som kan komme i kontakt med ofre for menneskehandel, har ansvar for å legge til rette for at ofre kan bli identifisert og få bistand og beskyttelse. Det gjelder også ideelle organisasjoner og private som utfører oppgaver for det offentlige på feltet. Informasjon om rettigheter og hjelpetilbud skal inngå som del av identifiseringen. Dette ansvaret følger av våre forpliktelser etter Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel.

Myndigheter

Samtlige departementer har ansvar for å følge opp og samordne tiltak på menneskehandelsområdet i egen sektor og i samspillet på tvers av sektorer.

Justis- og beredskapsdepartementet har det koordinerende ansvaret for den nasjonale innsatsen mot menneskehandel. Departementet leder den tverrsektorielle innsatsen, og samordner arbeidet hos egne underliggende virksomheter.

Politiet og påtalemyndigheten har viktige oppgaver med å forebygge, avdekke og straffeforfølge menneskehandel. Alle politidistrikter har en spesialisert menneskehandelsgruppe eller -funksjon. Kripos har nasjonalt ansvar for analyse, gir bistand til politidistriktene og er kontaktpunkt for norsk politi i det internasjonale arbeidet mot menneskehandel. Videre leder Kripos politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel. Kompetansegruppen skal bidra til økt fenomenforståelse og kunnskap i norsk politi, og skal fungere som en ressursgruppe for distriktene og særorganene. Politiet samarbeider med mange aktører. Det er blant annet etablert tverretatlige samarbeidsstrukturer og a-krimsentre som ledd i å bekjempe arbeidslivskriminalitet.

Utlendingsmyndighetene kan identifisere og/eller komme i kontakt med ofre for menneskehandel, for eksempel i utlendingssaker, i saker som gjelder utlendingskontroll, i asylmottak og i retursaker. Antatte ofre kan søke om refleksjonsperiode eller begrenset oppholdstillatelse, eller søke om beskyttelse (asyl). Det gjelder også for EØS-borgere. Utlendingsdirektoratet (UDI) behandler søknader om oppholdstillatelse. Utlendingsnemnda (UNE) behandler klager over vedtak (avslag) gitt av UDI. Avklaring av oppholdstillatelse kan ha betydning for hvilke andre bistandstiltak som utløses, som tjenester fra arbeids- og velferdsforvaltningen og helsehjelp. Ofre for menneskehandel kan også søke om assistert retur. UDI tilbyr antatte ofre assistert retur og reintegrering gjennom International Organization for Migration (IOM) sitt returprogram for sårbare migranter. Se nærmere informasjon om oppholdstillatelser og assistert retur under innsatsområde 3.

Sekretariatet for konfliktrådene (Sfk) er den sentrale administrasjonen for konfliktrådene. Direktoratet har en viktig rolle innen kriminalitetsforebygging. Det gjelder blant annet gjennom ansvar for mekling, gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, samt det nasjonale ansvaret for oppfølging av modellen for samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT-modellen) og veiledning til de kommunene som bruker modellen. Videre forvalter Sfk statlige tilskudd til kriminalitetsforebygging, SLT, forebygging av vold i nære relasjoner og radikaliserings, og Sfk deltar i flere direktorats-samarbeid på fagfeltene. Samordning av direktorats-samarbeid mot menneskehandel og en koordineringsmekanisme for bistands- og beskyttelsestiltak for antatte ofre for menneskehandel vil bli utviklet i Sfk, som en del av implementeringen av tiltak i strategien.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) har medansvar for å forebygge at menneskehandel finner sted, medansvar for å yte bistand til voksne antatte ofre og medfølgende barn, for å gi veiledning til og føre tilsyn med virksomheter og bidra til at saker som kan vurderes å grense opp til menneskehandel kan følges opp med fakta fra tilsyn og meldes til politiet.

AID har et overordnet ansvar for arbeids- og velferdstjenester fra arbeids- og velferdsforvaltningen. Kommunen i Nav-kontoret har ansvaret for å yte sosiale tjenester. Retten til tjenester er begrenset for personer uten bopel i Norge, men antatte ofre for menneskehandel som er innvilget begrenset oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-3 første og andre ledd (refleksjonsperiode mv.) har rett til tjenester etter sosialtjenesteloven som andre i befolkningen. Personer kan uavhengig av oppholdsstatus også søke om tjenesten opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17. Nav Grünerløkka, på mandat fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, fungerer som Navs kompetansemiljø innen menneskehandel, radikaliserings og negativ sosial kontroll. Kontoret tilbyr råd- og veiledning om menneskehandel til øvrige Nav-kontorer i landet.

AID har et overordnet ansvaret for tilsyn ved Arbeidstilsynet. Arbeidstilsynet skal følge opp at norske virksomheter ivaretar ansvaret sitt etter blant annet arbeidsmiljø- og allmenngjøringslovgivningen. Arbeidstilsynet er en viktig aktør for å bidra til å avdekke utnyttelse av arbeidstakere i norsk arbeidsliv og å henvise mennesker i sårbare situasjoner til rette aktører for bistand. Arbeidstilsynet er også en aktiv deltaker i de tverretatlige sentrene mot arbeidslivskriminalitet, a-krimsentrene. I tillegg til tilsyn, gjennomfører Arbeidstilsynet forebyggende aktiviteter i form av veiledningstiltak rettet mot utenlandske arbeidstakere.

AID har et overordnet ansvar for integreringspolitikken. Departementets underordnede virksomhet Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) ivaretar blant annet arbeidet med bosetting av flyktninger, legger til rette for at flere innvandrere deltar i arbeids- og samfunnsliv, jobber mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold, og er fagmyndighet for tolking i offentlig sektor. IMDi kan komme i kontakt med mulige ofre for menneskehandel gjennom sine mangfoldsrådgivere som er utplassert ved utvalgte skoler i alle landets fylker og enkelte voksenopplæringssentre. De kan også komme i kontakt med mulige ofre for menneskehandel gjennom arbeidet med bosetting. IMDi har i tillegg et fagteam for forebygging av negativ sosial kontroll og æresrelatert vold og fagansvar for kompetanseoverføring til hjelpeapparatet i Norge fra spesialutsendingene for integreringssaker, som gir konsulær bistand til enkeltpersoner utsatt for negativ sosial kontroll og æresmotivert vold. AID har også det koordinerende ansvaret for det tverretatlige Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) koordinerer teamet som også består av

representanter fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Utlendingsdirektoratet (UDI), Politidirektoratet (POD), Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir), Helsedirektoratet (Hdir) og Utdanningsdirektoratet (Udir).

Barne- og familiedepartementet (BFD) har et særskilt ansvar i arbeidet mot menneskehandel gjennom barnevernstjenesten. Barnevernstjenesten har ansvar for barnevernstiltak for mindreårige som kan være utsatt for menneskehandel. Ansvar er regulert i barnevernsloven. Beskyttelsestiltak for mulige ofre gjelder for alle barn, uavhengig av om barnet bare er på et kortere besøk i Norge eller på gjennomreise, og uavhengig av barnets nasjonalitet og oppholdsstatus.

Departementets underliggende virksomhet Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) drifter den nasjonale veiledningsfunksjonen for saker om mindreårige ofre for menneskehandel, se [her](#). Veiledningsfunksjonen skal bidra til at mindreårige ofre blir identifisert og får nødvendig hjelp og oppfølging i tjenesteapparatet. Veiledningsfunksjonen skal

- gi råd og veiledning i enkeltsaker til tjenesteapparatet, som blant annet barnevernstjenestene, politi og utlendingsmyndigheter
- bidra til å øke kunnskapen om menneskehandel i tjenestene, og dermed styrke oppfølgingen av barn som kan være utnyttet
- bidra til å styrke samarbeidet og koordinering mellom relevante tjenester som kan komme i kontakt med mindreårige ofre

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) har det overordnede ansvaret for helsehjelp til antatte ofre for menneskehandel. Retten til fysisk, psykisk og sosial restitusjon inkluderer nødvendig helsehjelp. Oppholdsgrunnlaget er i dag styrende for hvilke helserettigheter offeret har. Den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten har ansvar for å gi et helsetilbud til ofre. Helsedirektoratet har utviklet en nasjonal veileder om tilgjengelig helsehjelp. Se veilederen «Helsetjenester til asylsøkere, flyktninger og familiegjennforente», kapittel 6 om helsehjelp til ofre for menneskehandel [her](#).

Utenriksdepartementet (UD) bidrar til å følge opp internasjonalt arbeid knyttet til menneskehandel, samt har ansvar for å følge opp situasjoner som involverer norske interesser og borgere i utlandet. UD samarbeider tett med JD og flere andre departementer i det internasjonale arbeidet knyttet til menneskehandel. Menneskehandel er et globalt fenomen, og Norge har et bredt internasjonalt samarbeid som ledd i ivaretagelsen av internasjonale forpliktelser og å forebygge og bekjempe slik kriminalitet.

Ideelle organisasjoner og andre aktører som får tilskudd på menneskehandelsfeltet

Ideelle organisasjoner er ved tilskuddsfinansiering gitt en viktig rolle i å identifisere og henvise mulige ofre til bistand og beskyttelse, både gjennom lavterskeltiltak rettet mot sårbare grupper og andre hjelpetiltak som gir gode muligheter til å bygge tillit. Ideelle organisasjoner er videre gitt en viktig rolle i det forebyggende arbeidet, og i å supplere det offentlige hjelpetilbudet til voksne antatte ofre ved bo- og oppfølgingstiltak.

JD forvalter en tilskuddsordning på menneskehandels- og prostitusjonsfeltet, se [her](#). Hoveddelen av midlene går til bo- eller oppfølgingstilbud for antatte ofre for

menneskehandel. Midler bevilges også til oppsøkende virksomhet, informasjonstiltak, arbeidstrenings- og undervisningstiltak, og rådgivnings- og aktivitetstilbud.

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

Det er flere andre aktører som ved tilskudd fra JD supplerer botilbudene med tilbud om veiledning, helsetjenester, kurs, arbeidspraksis, sosiale aktiviteter mv., blant annet Oslo kommune ved Pro Sentret, Beauty og Helse Akademiet, Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen, Maritastiftelsen, Caritas Norge, Shalam Kristiansand og Røde Kors.

Det er også gitt tilskudd i en startsfase for å etablere koordineringsfunksjoner/kompetanseteam i kommuner. Tilskuddsordningen omfatter også tilskudd til forebyggings- tiltak, kompetanseheving og undervisning.





Innsatsområde 1

Helhetlig og samordnet innsats

Innledning

Mål for innsatsområdet

Et av hovedmålene i strategien er å bekjempe menneskehandel på en helhetlig og effektiv måte. Samspill mellom ulike politikkområder og koordinering av tiltak er avgjørende for å oppnå helhet i arbeidet. Samordning av tiltaksaktører, på tvers av sektorer og etater, og ved et systematisk samarbeid med sivilt samfunn, er avgjørende for å oppnå effektiv innsats. Bedre samordning og koordinering på strategisk nivå er en forutsetning for å lykkes.

Tiltakene under innsatsområdet skal utvikle formaliserte ansvars- og samarbeidsstrukturer for forebygging, bistand og beskyttelse og straffeforfølgning, i tråd med internasjonale forpliktelser. Strukturer for å kunne følge opp og samarbeide bedre om tiltak skal gjøre det mulig å bekjempe den alvorlige kriminaliteten på en mer helhetlig og effektiv måte, i hele landet og som del av vårt internasjonale samarbeid.

Strukturer for å *koordinere og implementere* tiltak skal bygge på og styrke eksisterende samarbeid. Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har koordinerende ansvar for regjeringens arbeid med å bekjempe menneskehandel. Effektiv bekjempelse av menneskehandel krever tett samarbeid mellom flere sentrale myndigheter med ulike sektoransvar og ideelle organisasjoner som har tiltak på feltet, og med internasjonale organisasjoner og andre land.

Regjeringen vil styrke den tverrsektorielle samordningen ved å opprette formaliserte samarbeidsstrukturer og kompetansefunksjoner på strategisk nivå. Overordnede mål for samarbeidet er

- effektiv forebygging
- forutsigbar bistand og beskyttelse til barn og voksne som kan være ofre for utnytting i menneskehandel
- effektiv straffeforfølgning av de som står bak utnytting i menneskehandel

I enkelte land er feltet organisert ved egne forvaltningsorgan eller sentre, der strategiske og operative oppgaver er samlet. Ut fra hensynene om ivaretagelse av sektoransvarsprinsippet, mulighet for synergi opp mot tverrsektorielle samarbeid på tilgrensende kriminalitetsområder og effektiv ressursbruk, er det i Norge valgt en desentralisert samarbeidsmodell som bygger på gjeldende sektoransvar, men der det etableres tydelige samordningsansvar og -ressurser.

Informasjon om den koordinerte innsatsen mot menneskehandel skal gjøres tilgjengelig for tjenesteapparatet og offentligheten, ved brukervennlige nettressurser om føringer, rapporteringer, verktøy og tiltaksaktører.

Struktur for å *monitorere og evaluere* innsatsen skal etableres ved opprettelsen av en uavhengig nasjonal rapportørordning. Rapportørordningen vil være avgjørende for å sikre at innsatsen mot menneskehandel blir gjennomført på en effektiv måte. Det vil også bidra til å dokumentere og rapportere fremgang, noe som er essensielt for både nasjonale og internasjonale forpliktelser. Det vil videre bidra til å sikre særlig utsatte personer beskyttelse mot menneskehandel, i tråd med ikke-diskrimineringsprinsippet.

Tiltakene skal på lengre sikt gi varige strukturer for å redusere muligheten for kriminelle til å utøve slik utnyttelse, øke tryggheten for sårbare grupper og redusere de menneskelige og økonomiske konsekvensene av menneskehandel.

Hvilke konvensjonsforpliktelser har vi?

Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel pålegger medlemsstatene å etablere særskilt kompetente myndigheter og samordnende organer i innsatsen (artikkel 29).



Slike funksjoner (personer eller organer) skal ha nødvendig selvstendighet, slik at de kan utføre oppgaver effektivt og uten utilbørlig press, og de skal ha nødvendig opplæring og tilstrekkelige økonomiske midler til å kunne utføre oppgavene.

Politikk og tiltak som statlige forvaltningsorganer og andre offentlige etater iverksetter mot menneskehandel skal, ved slike funksjoner, samordnes der det er hensiktsmessig.

Berørte tjenester skal få tilstrekkelig opplæring i arbeidet med å forebygge og bekjempe menneskehandel, herunder opplæring i menneskerettigheter. Opplæringen skal fokusere på metoder for å forebygge slik handel, forfølgning av bakpersoner, og beskyttelse av ofrenes rettigheter, herunder beskyttelse av ofrene mot menneskehandlerne.

Statene skal vurdere å oppnevne nasjonale rapportører eller andre mekanismer for overvåking av statlige institusjoners innsats i kampen mot menneskehandel og gjennomføringen av krav til nasjonal lovgivning.

Samarbeidsstrukturer – behov for videreutvikling

Europarådets konvensjon gir anvisning om samarbeids- og kompetansefunksjoner med tydelige mandater og en uavhengig rapportørordning.

Siden Norge ratifiserte Europarådskonvensjonen (se St.prp. nr. 2 (2007–2008) [her](#)), er det etablert tiltak som tverrdepartemental arbeidsgruppe med representanter fra berørte departementer, Koordineringsenheten mot menneskehandel (KOM) i Politidirektoratet, kompetansemiljøer/menneskehandelsgrupper i politiet og tiltaket ROSA, som driftes av Krisesentersekretariatet ved tilskudd fra Justis- og beredskapsdepartementet. Siden siste handlingsplan fra 2016 er det også blitt etablert en nasjonal veiledningsfunksjon i saker om mindreårige ofre for menneskehandel i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og enkelte kommunale samordningstiltak, som Human Trafficking Support Oslo (HTSO) ved Nav Grünerløkka i Oslo. Om overvåkningsfunksjon er det i St.prp. nr. 2 (2007–2008) vist til at departementene overvåker underliggende organers innsats, i tillegg til at kontroll også foretas gjennom Justisdepartementets og Utenriksdepartementets koordinerende arbeid.

Ulike aktører har utviklet nettsider og nettressurser om menneskehandel, men det er ikke en overordnet inngang til dem, som enkelt tilgjengeliggjør kunnskap, ressurser og tiltaksaktører for tjenesteapparatet og offentligheten. Det er risiko for at viktige nettressurser som menneskertilsalgs.no/utnyttelse.no, driftet av Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) Øst, og informasjon og verktøy fra ulike myndigheter og organisasjoner ikke er kjent eller blir brukt.

RVTSene og nettressursen menneskertilsalgs.no/utnyttelse.no

De regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) har siden 2017 hatt i oppdrag å drive kompetanseheving av helse- og omsorgspersonell innen menneskehandel. De fem regionale RVTSene er etablert i et felles nettverk for gjensidig erfaringsutveksling, utvikling og kompetansebygging innen temaet, og er også med i ulike regionale og lokale nettverk.

Nettressursen menneskertilsalgs.no/utnyttelse.no er for helse- og sosialarbeidere og andre hjelpere som kommer i kontakt med mennesker som kan være utsatt for menneskehandel. Nettressursen er utviklet av RVTS Øst i samarbeid med RVTS Sør.



Anbefalinger fra Europarådets overvåkningsorgan GRETA

Bekjempelse av menneskehandel krever etter Europarådskonvensjonen en rekke ulike tiltak. Norge har tydelige forpliktelser om å etablere samordningsfunksjoner. For å lykkes både i identifiserings-, bistands- og straffeforfølgningssporet, er det behov for et godt tverrfaglig samarbeid og et koordinert og effektivt bistandsapparat.

Europarådets overvåkningsorgan GRETA har anbefalt Norge å iverksette tiltak for å sikre effektiv koordinering og informasjonsutveksling mellom ulike aktører, og å videreutvikle spesialisert kompetanse og kontinuerlig kompetanseheving innen ulike profesjoner og aktører.

Regjeringen vil med utgangspunkt i GRETA's anbefalinger videreutvikle ansvars- og samarbeidsstrukturer på feltet.

Koordineringsenheten mot menneskehandel

Koordineringsenheten mot menneskehandel (KOM) har administrativt vært underlagt Politidirektoratet med eget mandat å være et virkemiddel for bedre koordinering og samordning mellom myndigheter og organisasjoner. KOM har svart ut flere nasjonale samordningsoppgaver, som årlige nasjonale kompetansehevingstiltak på tvers av sektorer, kunnskapsformidling, informasjonsdeling og rapporteringer på feltet.

Det har vært flere utfordringer ved mandat og forankring for å kunne ivareta en slik pådriverfunksjon for tverretattlig og tverrfaglig samarbeid. Utfordringene knytter seg til uklar faglinje for enheten, krevende organisatorisk plassering for å kunne etablere formaliserte samarbeid for samordning av tiltak, og at sentrale oppgaver for offeroppfølging er lagt til ideelle organisasjoner ved tilskuddsordninger, men uten nærmere koordinering fra et myndighetsorgan.

Ved tiltak i strategien om å utvikle et formalisert myndighetssamarbeid og etablere en tverrsektoriell samarbeidsarena, skal KOMs funksjoner og oppgaver ivaretas på en mer strukturert og helhetlig måte.



Tiltak 1: Utvikle et formalisert myndighetssamarbeid i arbeidet mot menneskehandel

Mål for tiltaket

- Styrket samarbeid mellom departementene for å bidra til en helhetlig og samordnet innsats.
- Styrket samarbeid mellom direktorater/underliggende etater for effektiv tverrsektoriell innsats.

Det utvikles et formalisert samarbeid mellom berørte departementer for å følge opp strategien. En interdepartemental arbeidsgruppe skal ha et strategisk og overordnet ansvar for å koordinere og legge til rette for implementering av tiltak. Arbeidet ledes av Justis- og beredskapsdepartementet.

Det utvikles et formalisert samarbeid mellom berørte direktorater/underliggende etater. En direktoratsgruppe skal bidra til bedre tjenester og tiltak. Gruppen skal ha et særlig ansvar for å identifisere og adressere utfordringer som gjelder overordnede strukturer, og bidra til bedre samarbeid om statens virkemidler på tvers av sektorer. Gruppen skal støtte opp under arbeidet til den interdepartementale arbeidsgruppen. Arbeidet ledes av Sekretariatet for konfliktrådene (Sfk), som er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. KOMs tidligere funksjoner og oppgaver videreutvikles som del av Sfk og direktoratssamarbeidet.

Det utarbeides mandater for begge gruppene som tydeliggjør ansvarsdeling og oppgaver.

Tiltak 2: Etablere en arena for samarbeid mellom statlige myndigheter, kommuner, kompetansesentre, sivilt samfunn, partene i arbeidslivet og næringslivet

Mål for tiltaket

- Styrket samarbeid mellom statlige myndigheter, kommunale samarbeidsstrukturer, kompetansesentre, sivilt samfunn, partene i arbeidslivet og næringslivet for helhetlig implementering av tiltak og kunnskapsutvikling

Det utvikles en samarbeidsplattform som skal legge til rette for at sentrale aktører samarbeider og kommuniserer effektivt i oppfølgingen av tiltak. Samarbeidet ledes av Justis- og beredskapsdepartementet i samarbeid med Sekretariatet for konfliktrådene, med mål om strukturert involvering i arbeidsprosesser for gjennomføring av strategien.

Det utarbeides mandat for samarbeidsplattformen som tydeliggjør ansvarsdeling og oppgaver, og det vurderes behov for avtaler mellom aktørene om tiltakssamarbeid.

Tiltak 3: Utvikle og tilgjengeliggjøre informasjon om den koordinerte innsatsen

Mål for tiltaket

- Informasjon om myndighetenes og organisasjonenes innsats er tilgjengelig for tjenesteapparatet og offentligheten

Ansvarlige myndigheter skal videreutvikle nettressurser som på en brukervennlig og helhetlig måte

- tilgjengeliggjør strategiske dokumenter
- gir pekere til sentrale aktører på feltet, og hvor man kan henvende seg for nærmere informasjon om tiltak og veiledning, som for eksempel tjenester og ressursportaler fra ulike aktører
- tilgjengeliggjør rapporteringer fra tiltaksansvarlige, nasjonale digitale seminarer og kunnskapsprodukter, verktøy og informasjonsmateriell

Tiltaket skal utvikles som del av de formaliserte ansvars- og samarbeidsstrukturene under innsatsområde 1 (tiltak 1 og 2) og myndighetenes sektoransvar.

Tiltak 4: Opprette en uavhengig nasjonal rapportørordning

Mål for tiltaket

- Rapportørordningen skal vurdere og rapportere om myndighetenes innsats mot menneskehandel, vold mot kvinner og vold i nære relasjoner og gjennomføring av internasjonale forpliktelser.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) vil nå bli gitt mandat for å vurdere og rapportere om myndighetenes innsats og gjennomføring av Norges forpliktelser, både i henhold til Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel og Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen).

NIM er et uavhengig organ etablert av Stortinget med et bredt mandat som dekker alle menneskerettighetsområder. NIM har spesialisert kompetanse innen menneskerettigheter og vurdering av Norges etterlevelse av internasjonale konvensjoner. Institusjonen har etablert samarbeid med relevante nasjonale og internasjonale organisasjoner, inkludert FN og Europarådet. Det gir institusjonen tilgang til nødvendig informasjon og ekspertise.

Det vil gi faglige synergier å samle ekspertise og erfaringer om de to konvensjonene, noe som vil styrke kvaliteten og effektiviteten i arbeidet. En felles plassering vil også bygge en bredere kompetansebase, og slik bidra til en mer helhetlig og koordinert innsats for å beskytte menneskerettigheter gjennom å bekjempe menneskehandel, vold mot kvinner og vold i nære relasjoner.

Rapportørordningen skal utvikle følgende oppgaver:

- Evaluering: Vurdere myndighetenes etterlevelse av konvensjonenes forpliktelser.
- Rapportering: Utarbeide og levere rapporter til nasjonale og internasjonale organer.
- Rådgivning: Gi råd til myndigheter og andre relevante aktører om forbedring av gjennomføringen av konvensjonene.
- Bevisstgjøring: Arbeide for å øke bevisstheten om konvensjonene.
- Samarbeid: Samarbeide med andre nasjonale og internasjonale organer, inkludert sivilsamfunnsorganisasjoner.

Tiltak 5: Fremme og utvikle det internasjonale regelverket og samarbeidet mot menneskehandel

Internasjonalt samarbeid er en forutsetning for effektiv innsats, både i saker der menneskehandel skjer på tvers av landegrenser, for effektive forebyggingstiltak, og for å utvikle kunnskap og strategisk innsats.

Det er fremforhandlet en rekke internasjonale avtaler som skal bidra til å bekjempe menneskehandel. Flere internasjonale organisasjoner arbeider for at stater skal samarbeide mer effektivt for å forebygge menneskehandel, bekjempe organiserte kriminelle grupper som utnytter mennesker, og for å beskytte og bistå ofre.

Norge vil fortsatt fylle en rolle som pådriver for å styrke, samordne og gjennomføre det globale og regionale regelverket og samarbeidet mot menneskehandel. Det er nødvendig å bidra til en felles forståelse av hvilke tiltak som må treffes for å motvirke menneskehandel, og legge grunnlaget for et åpent og hensiktsmessig samarbeid.

Mål for tiltaket

- Norge skal fortsatt være en pådriver for å styrke, samordne og gjennomføre det globale og regionale regelverket og samarbeidet mot menneskehandel.
 - Norges deltakelse i internasjonale fora skal bidra til å nå målene i strategien.
-

Vi ønsker en internasjonal innsats der statene sikrer at aktører fra sivilsamfunnet bidrar, og der menneskerettighetsperspektivet står sentralt, med bevissthet om likestillings- og kjønnsperspektiv på tiltak som treffes.

Seksuell utnyttelse er en form for kjønnsbasert vold og ofte nært knyttet til menneskehandel av kvinner og jenter. Norge vil innlemme arbeid mot menneskehandel i vår innsats mot kjønnsbasert vold, inkludert i humanitære kriser. Norges nasjonale handlingsplan for kvinner, fred og sikkerhet for perioden 2023–2030, slår fast at Norge skal integrere kjønnsperspektivet ved utforming av tiltak knyttet til krig og konflikt, herunder beskyttelse og asyl. Se handlingsplanen [her](#).

Norge skal være en pådriver i internasjonale fora for at leverandører av nettbaserte tjenester utvikler tiltak for å motvirke menneskehandel.

Norge vil bidra til at internasjonale overvåkingssystemer kan støtte statene med rettledning og anbefalinger.

Det fordrer en bevisst og prioritert deltakelse i internasjonale fora for å kunne påvirke i tråd med våre mål. Internasjonale spørsmål vil bli et sentralt tema i det tverrsektorielle samarbeidet mot menneskehandel.

Norges deltakelse i internasjonale organer og fora som omhandler menneskehandel skal være helhetlig og inkludere en bred sektordeltakelse. Sektorkompetansen må benyttes målrettet i internasjonale fora. Det vil styrke Norges posisjon til å bekjempe menneskehandel.

Tiltaket skal utvikles som del av de formaliserte ansvars- og samarbeidsstrukturene under innsatsområde 1 (tiltak 1 og 2) og myndighetenes sektoransvar.

Norge deltar blant annet i følgende internasjonale fora og prosesser:



De forente nasjoner (FN)

FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet (UNTOC) omfatter protokollen for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn (Palermoprotokollen). **United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)** har et hovedansvar for oppfølging av Palermoprotokollen. UNODC bistår medlemslandene i gjennomføringen av forpliktelsene etter protokollen. Norge deltar jevnlig i møter for å sikre effektiv etterlevelse av konvensjonen, med særlig vekt på menneskerettigheter og på å fremme kjønnsperspektiv og likestilling.

International Labour Organization (ILO) er FNs særorganisasjon for arbeidslivet, med et overordnet mål om å bidra til et anstendig arbeidsliv gjennom å fremme jobbskaping, grunnleggende arbeidstakerrettigheter, sosial beskyttelse og dialog mellom partene i arbeidslivet. ILO er ansvarlig for å utvikle, overvåke og håndheve internasjonale arbeidsstandarter. ILO driver et omfattende utviklingssamarbeid for å hjelpe medlemslandene å slutte seg til, gjennomføre og håndheve konvensjoner og anbefalinger. For arbeidet mot menneskehandel, er særlig konvensjonene om tvangsarbeid (nr. 29 og 105) og barnearbeid (nr. 138 og 182) sentrale.

Europarådet

Norge er tilsluttet Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel, som forplikter statene til å treffe omfattende tiltak for å forebygge og bekjempe menneskehandel, samt bistå og beskytte ofre. 48 land har ratifisert konvensjonen. Overvåkningsorganet Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) påser at medlemslandene overholder sine forpliktelser etter konvensjonen gjennom jevnlig landbesøk og evalueringsrapporter. GRETA arrangerer ulike arbeidsgrupper og avholder konferanser.

Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE)

OSSE er en regional sikkerhetspolitisk organisasjon med en egen spesialrepresentant og koordinator for bekjempelse av menneskehandel. Spesialrepresentantens kontor gir bistand til medlemslandene i form av kompetanseheving, kapasitetsbygging og forskning.

Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) og Den europeiske union (EU)

Innenfor rammen av **EØS-finansieringsmekanismen** samarbeider norske myndigheter med mottakerlandene for å støtte dem i å forebygge og bekjempe menneskehandel i tråd med europeiske og internasjonale standarder for menneskerettigheter. Samarbeid med nasjonale myndigheter, sivil samfunn og internasjonale organisasjoner står sentralt.

Innenfor **Schengen- og Dublin-samarbeidet** er menneskehandel tema både som del av grensekontroll, asylsystemet og migrasjonshåndtering. Schengen-deltakelsen innebærer samarbeid om kontroll av de felles ytre Schengen-grensene, visumregler, politisamarbeid og rettslig samarbeid. Dublin-regelverket gir regler om hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad.

Norge deltar i flere fora om menneskehandel i **EUs byråer**: Den europeiske politienhet (Europol), Det europeiske grensekontrollbyrået (Frontex), Det europeiske organ for styrking av det strafferettslige samarbeidet (Eurojust), EUs politiakademi (Cepol), Det europeiske asylstøttekontoret (EUAA) og Den europeiske arbeidsmarkedsmyndigheten (ELA).

Norge deltar videre i det internasjonale **politisamarbeidet** mot menneskehandel i regi av International Criminal Police Organization (Interpol).

Østersjørådet

The Council of the Baltic Sea States (CBSS) er et regionalt samarbeidsråd for landene rundt Østersjøen. Østersjørådet utvikler og gjennomfører prosjekter innen kompetanseutvikling og tverrfaglig samarbeid om menneskehandel. Norge deltar i arbeidsgruppene **Task Force against Trafficking in Human Beings** og **Children at Risk**. Rådets fremtidige rolle og oppgaver er under vurdering grunnet den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen i regionen.

Nordisk ministerråd

Under Nordisk ministerråd for justisspørsmål er det en arbeidsgruppe mot menneskehandel, **Nordic Working Group of National Coordinators Against Trafficking in Human Beings**. Deltakerne representerer myndigheter med ansvar for koordinering på feltet. Under arbeidsgruppen er det etablert et politi- og påtalenettverk (Nordic Police Network) og et nettverk om menneskehandel med barn (Network against trafficking of children).

Under Nordisk ministerråd for arbeidsliv er det en arbeidsgruppe mot arbeidslivskriminalitet, **Nordic-Baltic Hub against work-related crime**. Deltakerne representerer myndighetene med ansvar for arbeidstilsyn.



Innsatsområde 2 **Forebygging**



Innledning

Mål for innsatsområdet

Et av hovedmålene i strategien er effektiv forebygging av menneskehandel, ved kunnskap om utviklingstrekk, kompetanse i tjenestene og målrettede risiko-reducerende tiltak.

For å forebygge effektivt, må vi utvikle gode kunnskapsgrunnlag, både om utviklingstrekk ved kriminaliteten og effekt av tiltak. Det er nødvendig for å målrette innsatsen.

Det er behov for styrket kompetanse i etater og tjenester som kan avdekke menneskehandel eller møte antatte ofre. Kunnskap og verktøy er nødvendig for effektivt å kunne håndtere mulige saker og identifisere og følge opp mulige ofre.

Det trengs effektive informasjonstiltak rettet mot ulike målgrupper, med mål om å hindre utnyttelse og motvirke etterspørsel etter tjenester som kan innebære utnyttelse i menneskehandel.

I tillegg er det behov for å utvikle tiltak mot menneskehandel i allerede eksisterende forebyggingstiltak i samfunnet. Tiltak for å integrere kunnskap og kompetanse om menneskehandel i forebyggingstiltak på tilgrensende kriminalitetsområder skal gi bedre helhet og synergier i myndighetenes innsatser.

Hvilke konvensjonsforpliktelser har vi?

Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel pålegger medlemsstatene å sette i verk tiltak for å forebygge menneskehandel (artikkel 5) og tiltak for å motvirke etterspørsel som fører til menneskehandel (artikkel 6).



Forebyggingstiltak skal samordnes mellom ulike organer, og det skal utvikles effektive strategier og programmer, særlig overfor personer som er spesielt utsatt for menneskehandel og for fagpersonell som kommer i kontakt med menneskehandel. Tiltakene skal utvikles ved hjelp av forskning, informasjons-, bevisstgjørings- og utdanningskampanjer, sosiale og økonomiske tiltak og opplæringsprogrammer. Statene skal fremme en tilnærming basert på menneskerettighetene og skal ha et likestillingsperspektiv og en tilnærming til beste for barn ved utarbeiding, gjennomføring og evaluering av strategier og programmer.

Tiltak for å motvirke etterspørsel som leder til menneskehandel skal utvikles ved forskning på beste praksis, metoder og strategier, bevisstgjøringstiltak om etterspørselens betydning for menneskehandel, opplysningskampanjer og opplæringstiltak.





Innsatser for å forebygge menneskehandel – behov for videreutvikling

Konvensjonen gir anvisning om samordningsfunksjoner med tydelige mandater om forebygging, samt samordnede strategier eller programmer for forebygging eller tiltak for å motvirke etterspørsel som leder til menneskehandel.

Siden Norge ratifiserte Europarådskonvensjonen (se St.prp. nr. 2 (2007–2008) [her](#)), er det etablert tiltak som tverrdepartemental arbeidsgruppe med representanter fra berørte departementer, forskningsprosjekter, internasjonale samarbeid, utviklingsprosjekter i opprinnelsesland, og ulike opplæring- og opplysningstiltak i regi av myndigheter eller ideelle organisasjoner.

Anbefalinger fra Europarådets overvåkningsorgan GRETA

Europarådets overvåkningsorgan GRETA har anbefalt Norge å styrke tiltakene for å forebygge menneskehandel, særlig ved styrkede kompetansehevingstiltak, og å motvirke etterspørsel som leder til menneskehandel. GRETA har særlig påpekt behov for bedre innsamling av data og et styrket fokus rettet mot mulig utnyttelse i arbeidslivet.

Regjeringen vil med utgangspunkt i GRETAs anbefalinger videreutvikle forebyggingstiltak på feltet. Spesialiserte forebyggingstiltak for politiet og påtalemyndigheten fremgår under innsatsområde 4.

Tiltak 6: Utvikle kunnskapsgrunnlag

For å kunne forebygge effektivt, er det nødvendig med regelmessig oppdatering og analyser av utviklingstrekk. Med oppdatert kunnskap kan vi tilpasse våre tiltak og ressurser for å møte de aktuelle utfordringene. Det innebærer blant annet å identifisere nye trender og metoder for utnyttelse, å forstå faktorene som bidrar til sårbarhet hos ofre for menneskehandel, samt å evaluere tiltak som er iverksatt. I tillegg må vi ha god systematikk for å analysere og rapportere om funn, herunder til den uavhengige nasjonale rapportørordningen og til relevante internasjonale organer.

Mål for tiltaket

- Styrket kunnskap om utviklingstrekk ved kriminaliteten for målrettet å kunne videreutvikle innsatsen under tiltaksområdene i strategien.
- Styrket kunnskap om effekt av tiltak for målrettet å kunne arbeide med forbedring av innsatsen under tiltaksområdene i strategien.

Følgende oppgaver skal prioriteres for å utvikle kunnskapsgrunnlag:

- Videreutvikle statistikkgrunnlag og -sammenstilling.
Tiltak for å videreutvikle datagrunnlag og sammenstilling av data om antatte ofre kan innebære behov for organisatoriske og juridiske endringer. Tiltaket skal ses i sammenheng med tiltak 12 om å utvikle en koordineringsmekanisme for

bistandstiltak. Tiltaket krever et samordnet arbeid mellom flere myndigheter og ideelle organisasjoner.

- Videreutvikle rapportering om tiltak.
Tiltak for å videreutvikle en samlet rapportering fra aktører med tiltak på feltet gjennomgås.
- Legge til rette for målrettede forsknings- og utviklingsprosjekter.
Det er behov for et bedre kunnskapsgrunnlag og økt forskning på tema relatert til menneskehandel. Tiltak for å legge til rette for forsknings- og utviklingsprosjekter forutsetter en strukturert prosess. Det skal innhentes forskning om utviklingstrekk ved kriminaliteten, særlige sårbare grupper for utnyttelse og nye former eller metoder for utnyttelse.

Innsatsen i strategiperioden skal følgeevalueres, med mål om å kunne utvikle kunnskapsbaserte tiltak og ha et kontinuerlig forbedringsarbeid.

I samarbeid med forskere og ideelle organisasjoner, skal det vurderes hvordan erfaringer fra tidligere ofre kan inngå som kunnskapsgrunnlag for å videreutvikle tiltak

Det skal legges til rette for samarbeid om innspill fra relevante aktører til forsknings- og utviklingsprosjekter. Prioritering av forsknings- og utviklingsprosjekter bør ta utgangspunkt i identifiserte kunnskapshull. Det er blant annet identifisert mangel på kunnskap under følgende temaområder:

- Omfang og art av menneskehandel, inkludert utøvere av slik utnyttelse, barn og voksne som er antatte ofre, og de som etterspør tjenester fra mulige ofre, både fysisk og digitalt.
- Helsekonsekvenser av menneskehandel, helsearbeideres erfaringer og kompetanse på feltet, og hvordan helsetjenestene avdekker og følger opp ofre.
- Sårbarhet hos barn og unge for utnyttelse i menneskehandel til seksuelle formål på digitale plattformer og på arenaer for bytte av seksuelle tjenester, for eksempel mot rusmidler.
- Risiko for menneskehandel i migrasjon.
- Anvendelse og effekt av barnevernstiltak, særlig om plasseringer etter barnevernslovens menneskehandelsbestemmelser, og barnevernets samarbeid med andre relevante aktører.
- Gråsoneproblematikker mot menneskehandel, som kan bidra til en helhetlig forståelse av utnytting.
- Forebygging mot menneskehandel, herunder aktørenes rolle i forebygging av menneskehandel til seksuelle formål og tvangsarbeid.

Tiltaket skal utvikles som del av de formaliserte ansvars- og samarbeidsstrukturene under innsatsområde 1 og myndighetenes sektoransvar.

Tiltak 7: Utvikle kompetansehevingstiltak

De som arbeider i førstelinjetjenesten eller i andre instanser som kan komme i kontakt med ofre for menneskehandel, spiller en kritisk rolle i å forebygge og bekjempe slik kriminalitet, og identifisere og bistå ofre. Det inkluderer personer som jobber i barnevernet, politiet, utlendingsforvaltningen, asylmottak, helsetjenestene, Arbeidstilsynet, arbeids- og velferdsforvaltningen, integreringsmyndighetene, kommunale tjenester, ideelle organisasjoner, utenrikstjenesten, samferdselssektoren, grensekontrollen, samt advokater og dommere. Det er nødvendig at ansatte i de ulike sektorene har regelmessig kompetanseheving for å få nødvendig kunnskap og verktøy. Gjennom målrettet opplæring og faglig utvikling kan de ansatte bli rustet til å håndtere komplekse menneskehandelssaker.

Mål for tiltaket

- Styrket kompetanse i etater og tjenester som kan avdekke menneskehandel eller møte ofre for menneskehandel.

Følgende oppgaver skal prioriteres for å utvikle kompetansehevingstiltak:

- Det skal utvikles en tverrsektoriell kompetansehevingsstrategi og samordnet plan for gjennomføring. En samlet oversikt over tiltak og gjensidig plan for gjennomføring av kompetansehevingstiltak skal bidra til at sektorvise kompetansehevingsstiltak har sammenheng og støtter opp om hverandre når det gjelder målgrupper, budskap og omtale av tiltak.
- Det skal utvikles både tverrfaglige og sektorvise kompetansehevingstiltak. Veiledere, verktøy og samarbeidsrutiner skal videreutvikles og tilpasses ulike etater og tjenester.

Tiltaket skal utvikles som del av de formaliserte ansvars- og samarbeidsstrukturene under innsatsområde 1 og myndighetenes sektoransvar.

Nærmere om tverrfaglige og sektorvise kompetansehevingstiltak:



Nasjonale tverrfaglige seminarer og verktøy

Det skal gjennomføres 1-2 årlige nasjonale tverrfaglige seminarer om tverrgående temaer og samarbeid på menneskehandelsfeltet. Målgrupper er representanter fra statlig og kommunal sektor (politi og påtale, utlendings-, helse-, barneverns-, arbeids- og velferdsmyndighetene mv.), hjelpetiltak, advokater, ideelle organisasjoner og forskningsmiljøer som er tilknyttet ansvars- og samarbeidsstrukturene på menneskehandelsfeltet, eller som på annen måte har roller eller oppgaver på menneskehandelsfeltet. Tverrfaglige veiledere og andre verktøy skal videreutvikles. Direktoratgruppen mot menneskehandel skal ha hovedan-

svar for oppfølging, i samarbeid med relevante aktører i de formaliserte ansvars- og samarbeidsstrukturene på feltet.

Kompetanseheving i barnevernet, politiet, utlendingsforvaltningen og andre instanser som kan komme i kontakt med mindreårige ofre for menneskehandel

Det er grunn til å anta at det er en sammenheng mellom det lave antallet mindreårige ofre som blir identifisert, og manglende fenomenforståelse i barnevernstjenesten, politiet, utlendingsforvaltningen og andre aktører som kan komme i kontakt med barn som er utsatt. Dette kan medføre at barn som kan være utnyttet, ikke får nødvendig beskyttelse, hjelp og omsorg de har krav på, og at den alvorlige kriminaliteten ikke avdekkes og straffefølges. Det er også risiko for at mindreårige som har begått straffbare forhold som ledd i en utnyttingssituasjon, blir straffet fremfor å få beskyttelse, i strid med konvensjonsforpliktelser om vurdering av straffrihet.

Det er behov for å gjennomføre mer systematisk kompetanseheving om menneskehandel med barn. Lavterskelseminarar for barnevernstjenesten og andre tjenester samt tverrfaglige temaseminarer skal videreføres. Det skal også vurderes behov for å utvikle digitale undervisningsopplegg rettet mot ulike aktører som kan komme i kontakt med mindreårige ofre. Det er videre behov for et strategisk samarbeid mellom relevante aktører om å redusere risiko for at enslige mindreårige asylsøkere kan utnyttes til menneskehandel, samt å videreutvikle verktøy for barnevernstjenesten om oppfølging av saker med mindreårige ofre.

Den nasjonale veiledningsfunksjonen i saker om mindreårige ofre for menneskehandel i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) vil ha hovedansvar for oppfølging av kompetansehevingstiltak i barnevernet, og skal bistå relevante aktører innenfor deres respektive sektorer og i de formaliserte ansvars- og samarbeidsstrukturene på feltet.

Kompetanseheving i helsetjenestene

Det er betydelige helseutfordringer blant ofre for menneskehandel. Utfordringene omfatter både psykiske og fysiske helseplager som kan overlappe og vedvare over tid. Helsevesenet spiller en sentral rolle som et første kontaktpunkt og videre oppfølging for ofre.

Menneskehandel inngår i helsesektoren som en del av det bredere fagfeltet vold, overgrep og utnyttelse. Helse- og omsorgstjenestene har behov for god kompetanse, prosedyrer og rutiner for identifisering og oppfølging av utsatte.

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) vil gi Helsedirektoratet i oppdrag å sikre at kompetansen om menneskehandel ivaretas ved revisjon av direktoratets normerende produkter for å ivareta kompetansebehovet. I Helsedirektoratets veiledning til den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten bør det også informeres om rettigheter og plikter knyttet til bruk av kvalifisert tolk.

Tvungen migrasjon og flyktninghelse og vold og overgrep i nære relasjoner er blant temaene Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) arbeider med. NKVTS har i en kunnskapsoppsummering påpekt at det er behov for økt forskningsinnsats om menneskehandel, utnyttelse og vold. Se

«Kunnskapsoppsummering om menneskehandel, utnyttelse og vold: Avrop 12» [her](#). HOD vil i samarbeid med Helsedirektoratet gi NKVTS i oppdrag å vurdere hvorvidt menneskehandel og utnyttelse kan ivaretas som en del av aktiviteten ved senteret.

De regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) gir informasjon og kunnskap om menneskehandel til helse- og omsorgspersonell og har ansvar for nettstedet menneskertilsalgs.no/utnyttelse.no. HOD vil i samarbeid med Helsedirektoratet vurdere hvordan RVTS skal støttes i det videre arbeidet med å øke kompetansen om menneskehandel i tjenestene.

Oslo universitetssykehus HF har utviklet en prosedyre for identifisering av vold, utnyttelse og menneskehandel som kan ha overføringsverdi til andre helseaktører, se prosedyren [her](#).

Gjennom styringssystemet Nasjonale retningslinjer for helse- og sosialfagutdanningene (RETHOS) er målet at utdanningene skal være framtidsrettede, i tråd med tjenestenes kompetansebehov og med pasientenes og brukernes behov. I Forskrift om felles rammeplan for helse- og sosialfagutdanninger fremgår læringspunkt om sosiale og helsemessige problemer inkludert omsorgssvikt, vold, overgrep, rus- og sosioøkonomiske problemer, og identifisering og oppfølging av mennesker med slike utfordringer. Hjelpetjenestene kan ved økt kunnskap om oppfølging av voldsutsatte også identifisere ofre for menneskehandel.

Kompetanseheving i Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet vil utvikle opplæringstiltak som gir grunnkompetanse om menneskehandel. Målgrupper vil primært være inspektører, jurister og andre ansatte som kan komme i kontakt med utsatte arbeidstakere. Kompetansehevingstiltak skal gi økt bevissthet om menneskehandel i arbeidslivet, kunnskap om indikatorer på utnyttelse og hvordan tilsynet skal følge opp, og gjøre tilsynet bedre rustet til å rapportere bekymringer og bidra til et tryggere arbeidsliv.

Kompetanseheving i arbeids- og velferdsforvaltningen

Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet veilederen «Vold i nære relasjoner og menneskehandel» om de ansattes ansvar og plikter ved oppfølging av personer som er utsatt for vold i nære relasjoner eller menneskehandel, se [her](#). Direktoratet vil sikre at veilederen er oppdatert, tilgjengelig og kjent.

Kompetanseheving i utenrikstjenesten

Ansatte ved utenriksstasjonene kan i forbindelse med håndtering av de konsulære og utlendingsfaglige porteføljene motta informasjon som kan lede til identifisering av ofre for menneskehandel. Det kan være i forbindelse med konsulær bistand til norske borgere i utlandet eller søknad om pass, visum eller oppholdstillatelse til Norge.

Det skal utarbeides rutiner for hva utenriksstasjonene skal gjøre, og hvem de skal melde fra til og samordne saken med, når det er mistanke om menneskehandel.

Menneskehandel skal inngå som tema i opplæringen av diplomatisk personell som skal ha ansvar for håndtering av konsulære saker og utlendingsfeltet.

Det skal vurderes om det også er behov for kompetansehevende tiltak om menneskehandel rettet mot bistandsforvaltningen og utenrikstjenesten ellers.

Kompetanseheving i samferdselssektoren og grensekontrollen

Ofre for menneskehandel vil ofte komme til Norge via jernbane, buss, ferje eller fly. Derfor er både de ansatte, selskapene og tilsynsmyndighetene i samferdselssektoren, samt politiet og tolletaten i grensekontrollen, viktige aktører for å kunne oppdage og melde fra ved mistanke om menneskehandel. De formaliserte ansvars- og samarbeidsstrukturene på feltet skal bidra til å utvikle tilpassede opplæringstiltak og verktøy. Det er flere aktører som er aktuelle for invitasjon til slike samarbeid, som Luftfartstilsynet, Avinor, Nasjonalt Kompetansesenter Grensekontroll, Kystvakten, Statens Vegvesen, havnemyndigheter og partene i arbeidslivet.

Kompetanseheving for advokater og dommere

Det er behov for kompetansehevende tiltak om menneskehandel rettet mot advokater og dommere. De formaliserte ansvars- og samarbeidsstrukturene på feltet skal legge til rette for kompetanseheving i samarbeid med aktuelle aktører, for eksempel Advokatforeningen og Domstolsadministrasjonen.

Tiltak 8: Utvikle informasjonstiltak

Effektive informasjonstiltak er avgjørende for å forebygge menneskehandel. Dette innebærer å informere mulige ofre om rettigheter og tilgjengelige bistandsressurser, samt å øke bevisstheten blant befolkningen om menneskehandelens realiteter. Videre er det viktig å rette informasjon mot personer som kjøper seksuelle tjenester, eller som gjør bruk av ulovlig arbeid eller andre tjenester som kan innebære menneskehandel. Gjennom målrettet kommunikasjon kan vi bidra til å redusere etterspørselen etter tjenester som kan innebære utnyttelse i menneskehandel, og dermed svekke markedet for den kriminelle virksomheten.

Det er altså behov for målrettede informasjonstiltak rettet mot ulike målgrupper. Det kan innebære egne tiltak om menneskehandel, eller å inkludere tematikken i eksisterende informasjonstiltak innenfor nærliggende kriminalitetsområder.

Mål for tiltaket

- Styrket informasjon til mulige ofre, befolkningen og personer som kjøper seksuelle tjenester, eller som gjør bruk av ulovlig arbeid eller andre tjenester som kan innebære menneskehandel. Formålet er å hindre utnyttelse og motvirke etterspørsel etter tjenester som kan innebære utnyttelse i menneskehandel.

Følgende oppgaver skal prioriteres for å utvikle målrettede informasjonstiltak:

- Det skal utvikles en tverrsektoriell strategi for informasjonstiltak og plan for gjennomføring. En samlet oversikt over tiltak og gjensidig plan for gjennomføring av informasjonstiltak skal bidra til at sektorvise informasjonstiltak har sammenheng og støtter opp om hverandre når det gjelder målgrupper, budskap og omtale av tiltak.
- Det skal utvikles både nasjonale tverrsektorielle informasjonstiltak og sektorvise tiltak. Informasjonstiltak skal videreutvikles og tilpasses ulike målgrupper.

Tiltaket skal utvikles som del av de formaliserte ansvars- og samarbeidsstrukturene under innsatsområde 1 og myndighetenes sektoransvar.

Nærmere om nasjonale tverrsektorielle og sektorvise informasjonstiltak:



Informasjonstiltak rettet mot særlig utsatte grupper for utnyttelse

Det er behov for å identifisere aktuelle informasjonstiltak overfor særlige utsatte grupper, som for eksempel mindreårige i migrasjon, rus- eller prostitusjonsmiljøer eller kriminelle miljøer, og voksne personer i prostitusjonsmiljøer med høy grad av bakmannsorganisering.

Informasjonstiltak rettet mot personer som etterspør tjenester fra mulige ofre

Det er behov for å identifisere aktuelle informasjonstiltak overfor personer som etterspør tjenester fra mulige ofre, herunder kjøpere av seksuelle tjenester.

Informasjonstiltak til ulike målgrupper i utsatte bransjer i næringslivet

Som del av det formaliserte samarbeidet under innsatsområde 1, skal det utvikles samarbeid med relevante aktører om behovet for og utviklingen av informasjonstiltak i særlig utsatte bransjer. Dette inkluderer restaurant-, hotell- og utelivsbransjen, reiselivsnæringen, renhold, landbruk, bygg og anlegg, verftsindustrien, samt havbruk og fiskeri.

Både arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner samt næringspolitiske organisasjoner er aktuelle for invitasjon til slike samarbeid, herunder relevante treparts bransjefora. Informasjonstiltak kan rettes mot næringseiere og arbeidsgivere for å forebygge utnyttelse i bransjen, arbeidstakere som kan være særlig utsatt for utnytting, og forbrukere av varer eller tjenester.

Samarbeid og tiltak kan ta utgangspunkt i allerede eksisterende tiltak innen akrim-samarbeidet. Det er i dag ulike informasjonstiltak rettet mot utenlandske arbeidstakere og arbeids- og oppdragsgivere, blant annet ved Sentrene for utenlandske arbeidstakere (SUA) og Arbeidstilsynets informasjonstiltak [Know your rights](#).

Know your rights er rettet mot utenlandske arbeidstakere i Norge, der hensikten er å gjøre dem bedre kjent med hvilke rettigheter og plikter de har i norsk arbeidsliv. Informasjonen foreligger på ulike språk. Tiltaket er utviklet av arbeidstilsynsmyndighetene i Norge, Estland, Litauen, Romania og Bulgaria, som en del av et samarbeid finansiert gjennom de norske EØS-midlene.



Tiltak 9: Forbedre tiltak mot menneskehandel i eksisterende forebyggingstiltak

I innsatsen for å forebygge menneskehandel og annen tilgrensende kriminalitet, er det risiko for fragmentering og manglende samarbeid mellom ulike fagområder og -miljøer. Det er nødvendig å forbedre evnen til å hindre utnyttelse i menneskehandel i eksisterende forebyggingstiltak på tilgrensende kriminalitetsområder.

Mål for tiltaket

- Forbedret evne til å hindre utnyttelse i menneskehandel i allerede eksisterende forebyggingstiltak i samfunnet.

Følgende oppgaver skal prioriteres for å utvikle risikoreduserende tiltak:

- Integrere kunnskap og kompetanse om utnyttelse i menneskehandel i etablerte forebyggingstiltak, som tiltak for å motvirke vold i nære relasjoner (herunder æresmotivert vold og tvangsekteskap), seksuallovbrudd, arbeidslivskriminalitet, samt økonomisk og organisert kriminalitet og barne- og ungdomskriminalitet. Tiltak mot menneskehandel bør systematisk ses i sammenheng med innsatsen på tilgrensende kriminalitetsområder, noe som vil gi en bedre helhet og synergier.
- I samsvar med handlingsplanen mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, er det behov for å vurdere tiltak som kan styrke bistanden til ofre for grov utnyttning

i arbeidslivet, som ikke faller innunder definisjonen av menneskehandel (gråsone-tilfeller). For å styrke kunnskapsgrunnlaget er det igangsatt et forskningsprosjekt om arbeidstakere i gråsonene mellom sosial dumping og menneskehandel til tvangsarbeid. Sluttrapporten skal leveres i november 2025, se [her](#).

- I samsvar med handlingsplanen mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold, er det behov for styrket samarbeid og kompetanseoverføring mellom tjenestene som har tiltak mot menneskehandel og de særskilte tjenestene mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold. Personer som er utsatt for menneskehandel kan samtidig være utsatt for negativ sosial kontroll og æresmotivert vold. Formålet med økt samarbeid og gjensidig kompetanseheving er at tjenestene jobber mer kunnskapsbasert og helhetlig opp mot tilgrensede tematikker.
- Menneskehandel skal forebygges som en del av det internasjonale utviklings-samarbeidet. Dette er særlig viktig i områder rammet av krig, konflikt og humanitære kriser. Norges forebyggende arbeid mot menneskehandel i opprinnelses-land skal ses i sammenheng med eksisterende utenriks- og utviklingspolitiske satsinger, samt prioriteringer under tiltak 5 i strategien.
- Norge har et fokus på helhetlige løsninger og synergier mellom fredsbygging, stabilisering, humanitær innsats og langsiktig bistand. Vi samarbeider bredt med flere FN-organisasjoner som jobber med mennesker på flukt, inkludert FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) og Den internasjonale organisasjonen for migrasjon (IOM). Ifølge FN er 122 millioner mennesker på flukt i verden – de fleste er internt fordrevne i sitt eget land, men det er også over 40 millioner flyktninger. I tillegg kommer en større gruppe migranter. Mange er sårbare og står i fare for å utnyttes av menneskesmuglere og menneskehandlere. Norge finansierer en rekke prosjekter globalt og i enkeltland for å styrke migranter og flyktningers stilling og muligheter, og på den måten redusere risikoen for menneskehandel.
- Som del av det internasjonale arbeidet, vil Norge fortsette innsatsen for å utvikle bedre systemer for fødselsregistrering og digital ID. Digital ID er en viktig del av bekjempelsen av menneskehandel, da det gjør det vanskeligere for kriminelle å forfalske ID-er og frata personer deres papirbaserte ID. I tillegg gjør digital ID det enklere å spore personer som rapporteres som forsvunnet. Norge støtter blant annet Modular Open-Source Identification Platform ([MOSIP](#)), en åpen kildekode-løsning som hjelper land med å bygge og administrere nasjonale ID-systemer, og som rulles ut i flere land.

Tiltaket skal utvikles som del av de formaliserte ansvars- og samarbeidsstrukturene under innsatsområde 1 og myndighetenes sektoransvar.





Innsatsområde 3

Bistand og beskyttelse

Innledning

Mål for innsatsområdet

Et av hovedmålene i strategien er forutsigbar bistand og beskyttelse til ofre for utnyttning, ved koordinerte, tilrettelagte og tilgjengelige tjenester.

For å bekjempe menneskehandel effektivt, må vi sikre forutsigbar hjelp og beskyttelse til barn og voksne som kan være ofre. Det krever koordinerte og tilgjengelige tjenester som dekker ofrenes behov på en helhetlig måte. Det er behov for å sikre antatte ofres rettigheter og tilgang til disse, gjennomgå finansieringen for prosjekter og tiltak i sivil samfunn, og utvikle en koordineringsmekanisme for bistands- og beskyttelsestiltak.

Identifisering av mulige ofre er en forutsetning for å kunne gi nødvendig bistand og beskyttelse til ofre. Tiltak for identifisering inngår slik som del av innsatsområdet om bistand og beskyttelse.

Hvilke konvensjonsforpliktelser har vi?

Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel pålegger medlemsstatene å sette i verk tiltak for å beskytte og fremme ofres rettigheter og sikre likestilling (artikkel 10-17).



Forpliktelsene gjelder identifisering av ofre for menneskehandel, beskyttelse av ofrenes identitet og privatliv, samt bistand til ofre. Videre gjelder de bestemmelser om refleksjonsperiode og midlertidig oppholdstillatelse for ofrene. Forpliktelsene gjelder også skadeserstatning og juridisk bistand for å ivareta ofrenes rettigheter, samt hjemsendelse og tilbakeføring. Et likestillingsperspektiv skal være gjennomgående for gjennomføringen av disse forpliktelsene.

Medlemsstatene skal etablere effektive mekanismer for å identifisere og beskytte ofre, samt tilby nødvendig støtte og juridisk bistand. Forpliktelsene gjelder både mindreårige og voksne ofre.

Innsatser for bistand og beskyttelse – behov for videreutvikling

I Norge er det ikke én enkelt instans som har som definert oppgave å identifisere mulige ofre. Ulike offentlige instanser skal ta stilling til opplysninger om mulig menneskehandel, som en del av instansenes ulike oppgaver. Det stiller krav til at mange instanser har god kompetanse om menneskehandel og rutiner for å identifisere og følge opp antatte ofre.

På samme måte som vi ikke har én identifiseringsinstans, er det i Norge heller ikke én instans som har ansvaret for bistand og beskyttelse til antatte ofre. Det er ulike sektormyndigheter som tar stilling til om vilkårene for rettighetene er oppfylt, og som har ansvar for oppfølging. Identifisering og oppfølging av voksne antatte ofre skjer ofte

i nært samarbeid med ideelle organisasjoner som utfører oppgaver for det offentlige på feltet.

Ansaret for rettigheter og tiltak for bistand og beskyttelse til antatte ofre for menneskehandel er ulikt for barn og voksne.

Barn er i en særlig utsatt posisjon for å bli utnyttet, og det er en særlig risiko for at utnyttelsen ikke oppdages. Det er stor variasjon og bredde i utnyttingsformene mindreårige utsettes for, og det er både utenlandske og norske barn som rammes. Det kreves stor grad av samarbeid og koordinering mellom ulike aktører om identifisering, vurdering av beskyttelsesbehov og gjennomføring av straffesak.

Barnevernstiltak

Barnevernstjenesten kan iverksette ulike tiltak med hjemmel i barnevernsloven for å beskytte mindreårige ofre. Det er blant annet egne hjemler for midlertidig plassering i institusjon når det er fare for menneskehandel, med formål å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse.

Barnevernstjenesten skal i slike saker samarbeide tett med politiet for å vurdere barnets risikosituasjon, og iverksette nødvendige tiltak for å ivareta barnets omsorg og sikkerhet på best mulig måte. Barnevernstjenesten kan også ha behov for å innhente opplysninger i en eventuell utlendingssak og etablere samarbeid med relevante aktører i oppfølgingen.



Instansenes kunnskap om hverandres regelverk og arbeidsprosesser, og bevissthet om hvordan barnevernstjenestens tiltak, politiets etterforskning og en eventuell utlendingssak påvirker hverandre, er viktig. I tillegg kan barnet ha representant eller verge, prosessfullmektig i en barnevernssak og/eller bistandsadvokat i en utlendingssak eller straffesak. Det er derfor avgjørende å ha tydelige samarbeidstiltak og -rutiner for hvem som har ansvar for hva og når. Ved tvil om en person er under 18 år, skal personen behandles som et barn inntil alderen er klarlagt. Når barnet blir 18 år, bør det tilstrebes kontinuitet i oppfølgingen, selv om rettigheter, ansvar og tiltak kan endres.

Det er utviklet rutiner for samarbeid mellom barnevernet og politiet når det er mistanke om menneskehandel med mindreårige, og det er behov for å oppdatere rutinene og gjøre dem mer tilgjengelige og kjent.

Praksisfeltet forholder seg videre til mange gråsoner mot menneskehandel, der det ofte mangler klare rutiner for oppfølging, og det er behov for bedre kompetanse og samarbeid i slike saker for å avklare ansvar og oppfølging. Det gjelder også oppfølging av medfølgende barn av ofre for menneskehandel, som kan være sårbare og ha behov for omsorgs- og beskyttelsestiltak.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har en nasjonal veiledningsfunksjon for saker om mindreårige ofre for menneskehandel, som gir råd og veiledning til tjenesteapparatet. Institutt for samfunnsforskning har evaluert veiledningsfunksjonen (ISF 2023:2), og direktoratet vurderer anbefalingene for videreutvikling av funksjonen. Bufdir har også utviklet en veileder for barnevernet om mindreårige ofre for menneskehandel, se [her](#).

Voksne antatte ofre får bistand og beskyttelse fra en rekke ulike aktører. Det mangler en sammenhengende tiltakskjede og klare rettigheter for antatte ofre, noe som kan føre til svikt i gjennomføringen av våre internasjonale forpliktelser.

Dagens finansieringsordninger fører til at voksne antatte ofre får ulike bo- og oppfølgingstilbud basert på oppholdsstatus, kjønn og utnyttelsesform. Det finnes videre ingen sentral instans med ansvar for å vurdere og holde oversikt over tiltakene for ofre for menneskehandel.

Antatte ofre kan bo i asylmottak, midlertidige kommunale boliger, krisesentre eller spesialiserte botiltak i regi av ideelle organisasjoner. Flere botiltak er i utgangspunktet begrenset til personer med midlertidig oppholdstillatelse i refleksjonssporet. Botiltak i regi av ideelle organisasjoner er regulert ved Forskrift om tilskudd til tiltak mot menneskehandel og prostitusjon, men ikke nærmere i et overordnet regelverk om krav til tilbudet, individuell tilrettelegging, samarbeid og samordning, informasjonsdeling og statlig tilsyn.

De fleste antatte ofrene som hjelpetiltakene møter har ikke oppholdstillatelse, men noen har oppholdsrett som EØS-borgere. Kontakt med bistandsadvokat og utlendingsforvaltningen er derfor ofte blant første tiltak i oppfølgingen. Oppholdsgrunnlaget påvirker hvilke rettigheter ofrene har, og oppfølging av utfordringer knyttet til oppholdsstatus og rettigheter krever betydelige ressurser.

Særlig har det vært en utfordring at retten til helsetjenester varierer mellom ulike grupper av mulige ofre for menneskehandel. Spesielt har personer som oppholder seg ulovlig i Norge begrensede helserettigheter. Dette er problematisk, ettersom oppholdsstatus ofte ikke er avklart i den innledende fasen når menneskehandel først avdekkes. I tillegg kan ofre med lovlig opphold, for eksempel de som har refleksjonsperiode men som ikke er medlemmer av folketrygden, oppleve begrenset tilgang til helsetjenester.

Bo- og oppfølgingstilbud for voksne antatte ofre

I Norge har vi differensierte bo- og oppfølgingstilbud til antatte ofre for menneskehandel:

Utlendingsdirektoratet har ansvar for at antatte ofre som søker beskyttelse (asyl) får tilbud om et sted å bo. Asylsøkere har rett til mottaksplass i påvente av asylsaksbehandlingen.

Antatte ofre for menneskehandel som er innvilget begrenset oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-3 første og andre ledd (refleksjonsperiode mv.) har rett til tjenester etter sosialtjenesteloven som dekkes av oppholdskommunen. Personer kan uavhengig av oppholdsstatus også søke om tjenesten opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17. NAV er derfor en sentral instans. Nav Grünerløkka tilbyr råd- og veiledning om menneskehandel til øvrige Nav-kon-



torer i landet. Nav Grünerløkka betjener også en nasjonal rådgivningstelefon om menneskehandel og koordinerer og driver Human Trafficking Support Oslo (HTSO). HTSO ivaretar de sosiale tjenestene for antatte ofre for menneskehandel i Oslo kommune. HTSO skal bidra til et koordinert oppfølgingstilbud og kompetanseheving i kommunen, i samarbeid med andre aktører på feltet. I enkelte andre kommuner er det lignende samordningstiltak.

Det offentlige tilbudet i det vi ofte kaller asylsporet og refleksjonssporet er supplert ved egne bo- eller oppfølgingstilbud for antatte ofre for menneskehandel, driftet av ideelle organisasjoner. Flere organisasjoner får statlige tilskudd til å drifte trygge boliger til ofre, gi individuell oppfølging, veiledning, kurs, arbeidstrening mv., blant annet Krisesentersekretariatet ved ROSA, Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen, Maritastiftelsen, Caritas Norge, Shalam Kristiansand og Røde Kors.

Antatte ofre og deres barn kan også omfattes av krisesentertilbudet. Krisesentersekretariatet ved ROSA koordinerer trygge oppholdssteder med tilgang til nødvendig bistand og informasjon til antatte menneskehandelsutsatte over 18 år, gjennom krisesentrene, eller i samarbeid med andre hjelpetiltak og organisasjoner. ROSA drifter også den nasjonale hjelpetelefonen for ofre for menneskehandel 22 33 11 60. Tjenesten er åpen hele døgnet. Målgrupper er mulige menneskehandelsutsatte (i alle utnyttelsesformer og av alle kjønn), hjelpeinstanser, organisasjoner og privatpersoner. Se rosanorge.no.

Oppholdstillatelse og assistert retur til antatte ofre

I tråd med forpliktelsene i Europarådskonvensjonen, kan personer som identifiseres som mulige ofre for menneskehandel få innvilget oppholdstillatelse:



Utlendingsdirektoratet (UDI) behandler søknader om oppholdstillatelse. Utlendingsnemnda (UNE) behandler klager over vedtak (avslag) gitt av UDI.

Refleksjonsperiode er en seks måneders tillatelse som ikke kan fornyes, se utlendingsforskriften § 8-3 første ledd. Formålet med tillatelsen er å tilrettelegge for at personen skal kunne bryte med miljøet bak menneskehandelen, ved å komme til hektene og unnsnippe bakpersonenes innflytelse. Videre er formålet at personen skal settes i stand til å ta et informert valg om hvorvidt hun eller han vil samarbeide med myndighetene om straffeforfølgning av bakpersonene. Ved vurderingen skal det legges vekt på om det foreligger holdepunkter for at vedkommende er utsatt for menneskehandel, og at vedkommende er innstilt på å motta hjelp og følge opp de tiltak som tilbys.

Begrenset oppholdstillatelse er en tillatelse som kan gis for inntil 12 måneder med mulighet for fornyelse, se utlendingsforskriften § 8-3 andre ledd. Formålet med tillatelsen er å tilrettelegge for at straffeforfølgning av bakpersoner kan finne sted. Villkårene for å få slik tillatelse er at personen har brutt med miljøet bak menneskehandelen, forholdet er anmeldt, etterforskning eller straffesak mot menneskehandlerne er påbegynt, og at politi-/påtalemyndighet anser utlendings tilstedeværelse i Norge som nødvendig for å gjennomføre etterforskningen eller straffesaken.

Ofre for menneskehandel som har avgitt vitneforklaring for retten eller for politiet, kan få tillatelse som kan gi grunnlag for permanent oppholdstillatelse dersom vilkårene er oppfylt, se utlendingsforskriften § 8-4. Formålet med å innvilge *oppholdstillatelse til vitner* i saker om menneskehandel er å gi økt trygghet til ofre for menneskehandel og samtidig legge til rette for straffeforfølgning av bakmenn. Denne tillatelsen vurderes kun etter en søknad om beskyttelse.

Retten til å *søke beskyttelse (asyl)* er nedfelt i internasjonale konvensjoner. Norge er forpliktet til ikke å returnere personer til hjemlandet dersom de står i reell fare for å bli utsatt for alvorlige overgrep. Det vurderes først om søkeren fyller vilkårene for beskyttelse. Dersom disse vilkårene ikke er oppfylt, vurderer UDI om søkeren fyller vilkårene for oppholdstillatelse til vitner i sak om menneskehandel. Dersom søkeren ikke fyller vilkårene for beskyttelse eller oppholdstillatelse som vitne i sak om menneskehandel, vurderer UDI om søkeren fyller de øvrige vilkårene for oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket.

I tråd med forpliktelsene i Europarådskonvensjonen, kan ofre for menneskehandel søke UDI om assistert retur:

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

Se nærmere informasjon på udi.no/menneskehandel.

Anbefalinger fra Europarådets overvåkningsorgan GRETA

GRETA har sterkt anbefalt Norge å etablere en nasjonal koordineringsmekanisme som definerer klare prosedyrer for aktører som gir bistand til ofre for menneskehandel. GRETA fremhever betydningen av at flere sentrale aktører, både fra myndigheter og det sivile samfunn, deltar i et slikt system.

GRETA anbefaler også å etablere et mer pålitelig statistisk system for innhenting og sammenstilling av data om antatte ofre. Bistandstiltak bør også styrkes, særlig tilgang til helsehjelp og psykologisk bistand, samt tilgang til erstatning.

GRETA har videre anbefalt styrkede tiltak for identifisering og bistand til mindreårige ofre, der en koordineringsmekanisme sikrer barns rettigheter og behov, og sørger for informasjonsdeling og koordinering mellom involverte aktører, styrkede tiltak for å redusere risiko for at barn forsvinner fra statlige omsorgstiltak, og styrkede kompetansehevingstiltak til tjenester som kan komme i kontakt med barn som kan være ofre for menneskehandel.

Videre anbefaler GRETA mer langsiktig finansiering til ideelle organisasjoner som gir bistand til ofre, og kvalitetskontroll og evaluering av tiltakene, for å sikre kontinuitet i ofrenes bistand.

Regjeringen vil med utgangspunkt i GRETAs anbefalinger videreutvikle bistands- og beskyttelsestiltak på feltet.

Tiltak 10: Sikre antatte ofres rettigheter

Det er nødvendig å sikre antatte ofres rettigheter til bistand og beskyttelse, og deres tilgang til rettighetene, i tråd med våre forpliktelser etter Europaråtskonvensjonen. Ofre befinner seg ofte i en svært sårbar situasjon, og det er viktig at de får tilgang til rettigheter som kan hjelpe dem ut av en menneskehandelssituasjon, og som gir bistand til fysisk, psykisk og sosial restitusjon, også slik at utnyttelse ikke skjer på nytt.

Konvensjonsfestede rettigheter gjelder flere områder: informasjon om rettigheter og hjelpetilbud, juridisk bistand, oppholdstillatelse, sikkerhetstiltak, fysisk og psykisk helsehjelp, trygg og tilpasset bolig, penger til livsopphold, eventuelle aktivitetstilbud og bistand til å komme i jobb, bistand til trygg retur og reetablering i hjemlandet, samt oppreisning og erstatning. Fritak fra straff for lovbrudd begått som ledd i utnyttelsen skal også vurderes. Enslige mindreårige har rett til representant eller verge som skal ivareta barnets interesser. Verge kan også oppnevnes for voksne som trenger hjelp til å ivareta sine interesser på grunn av en skade, sykdom eller funksjonsnedsettelse. Mindreårige har rett til grunnskoleopplæring og kan ha rett til videregående opplæring.

Rettighetene skal ta hensyn til særlige behov til personer som befinner seg i en utsatt stilling og til barns rettigheter.

Mål for tiltaket

- Bedre helhet i tiltakskjeden og tilhørende rettigheter for barn og voksne som er antatte ofre for menneskehandel.

Følgende oppgaver skal prioriteres for å sikre antatte ofres rettigheter:

Tiltakskjeden skal gjennomgås, og det skal vurderes regelverksendringer eller andre tiltak for å sikre

- at barn og voksne får tilgang til konvensjonsfestede rettigheter, herunder helse-rettigheter, juridisk bistand og erstatning, og for voksne skal også tilgang til sosiale tjenester og arbeidsmarkedet gjennomgås
- sammenheng mellom ulike sektors lovverk som treffer våre forpliktelser om ivaretagelse av barn og voksne som er antatte ofre

Det skal vurderes behov for et overordnet regelverk for tilskuddsfinansierte bo- og oppfølgingstiltak som supplerer det offentlige hjelpetilbudet til voksne. Det kan gjelde krav til tilbudet, individuell tilrettelegging, samarbeid og samordning, informasjonsdeling og statlig tilsyn, samt om tilbudene bør tilbys uavhengig av oppholdsstatus, herunder i refleksjon-, asyl, eller retursporet.

Det skal avklares nærmere i hvilke tilfeller antatte ofre og deres barn omfattes av krisesentertilbudet.

Det skal vurderes behov og en juridisk ramme for bistand og beskyttelse til barn og voksne som er utsatt for utilbørlig utnyttelse (gråsonetilfeller), som ledd i å forebygge og avdekke menneskehandel.

Tiltaket skal utvikles som del av de formaliserte ansvars- og samarbeidsstrukturene under innsatsområde 1 og myndighetenes sektoransvar.

Tiltak 11: Gjennomgå finansieringen for prosjekter og tiltak i sivil samfunn

Mange av de ideelle organisasjonene er avhengige av prosjektbasert finansiering, noe som kan føre til usikkerhet og ustabilitet i tilbudet. Det er følgelig nødvendig å gjennomgå finansieringsordningene for prosjekter og tiltak i sivil samfunn. Det er særlig behov for å gjennomgå tilskuddsordningene på området for å sikre tilstrekkelig forutsigbarhet og målrette innsatsen, med formål å motvirke at barn og voksne utsettes for menneskehandel.

Mål for tiltaket

- Målrettet finansiering av prosjekter i sivil samfunn.

Følgende oppgaver skal prioriteres for å gjennomgå finansieringen for prosjekter og tiltak i sivil samfunn:

- Avklare linjeforankring for tilskuddsforvaltning på feltet.
- Gjennomgå sammenheng mellom tiltak som finansieres over tilskuddsordningene om menneskehandel og prostitusjon for å styrke synergier mellom tiltakene.
- Videreutvikle rapporteringsavtaler mellom ansvarlig myndighet og ideelle organisasjoner som mottar tilskudd.
- Utrede tiltak for å sikre stabilitet i tilbudet.
- Vurdere behov og en juridisk ramme for eventuelt å utvide tilskuddsordningene til tiltak for å avdekke og forebygge utilbørlig utnyttelse som ikke faller innunder definisjonen av menneskehandel (gråsonetilfeller), og bistå personer utsatt for slik utnyttelse.

Tiltaket skal utvikles av Justis- og beredskapsdepartementet i samarbeid med de formaliserte ansvars- og samarbeidsstrukturene under innsatsområde 1.

Tiltak 12: Etablere og videreutvikle en koordineringsmekanisme for bistands- og beskyttelsestiltak

Opprettelse av en koordineringsmekanisme for bistands- og beskyttelsestiltak for antatte ofre er nødvendig for å sikre en effektiv og helhetlig tilnærming. En slik mekanisme skal bidra til styrket samarbeid mellom ulike aktører som har bistands- og beskyttelsestiltak, både myndigheter og ideelle organisasjoner. Samarbeid om oppgaver skal gi mer effektive og målrettede tiltak for å hjelpe ofrene.

Det er behov for en slik koordineringsmekanisme både i saker hvor antatte ofre er barn eller voksne, men ansvar, tiltak og samarbeidsaktører vil variere avhengig av personens alder.

En koordineringsmekanisme skal ikke endre på sektoransvaret for gjennomføring av tiltak, men legge til rette for effektivt samarbeid.

Mål for tiltaket

- Effektiv respons for å følge opp bekymringer om barn og voksne som er antatte ofre for menneskehandel.
- Bedre offentlig forankring av innsatsen for bistand og beskyttelse til voksne antatte ofre.
- Mer tilpasset bistandsløp for voksne antatte ofre, med kvalitative krav til innhold.
- Bistand og beskyttelse til barn og voksne som er antatte ofre har tilstrekkelig kobling til straffesakssporet.
- Bistand og beskyttelse til barn og voksne som er antatte ofre legger til rette for at utnyttelsen opphører, til fysisk, psykisk og sosial restitusjon, og til at utnyttelse ikke skjer på nytt.

Følgende oppgaver skal prioriteres for å utvikle en koordineringsmekanisme for bistands- og beskyttelsestiltak:

- Utvikle et formalisert tverretatlig samarbeid om det operative arbeidet knyttet til identifisering, bistand og beskyttelse til antatte ofre, en såkalt National Referral Mechanism (NRM). Samarbeidet koordineres av Sekretariatet for konfliktrådene.
- Koordinatorfunksjonen skal holde oversikt over flyten i bistandsløpet. I saker om antatte ofre og eventuelle medfølgende barn skal det utvikles et tett samarbeid med ROSA og andre ideelle organisasjoner som har tilskuddsfinansierte bo- eller oppfølgingstiltak.
- Gjennomgå samarbeidsrutiner og hjemler for informasjonsdeling, og vurdere behov for regelverksendringer eller andre tiltak for å sikre flyt i tiltakskjeden for bistand og beskyttelse til antatte ofre.
- Vurdere effektive tiltak for veiledning til tjenesteapparatet om bistand og beskyttelse til antatte ofre, i tett samarbeid med ROSAs hjelpetelefon for ofre for menneskehandel og andre relevante aktører.
- Vurdere å utvikle en felles oversikt over bistandsadvokater med kunnskap om menneskehandel som kan kontaktes, ved mulig sak om menneskehandel.

Tiltaket skal utvikles som del av de formaliserte ansvars- og samarbeidsstrukturene under innsatsområde 1 og myndighetenes sektoransvar.





Innsatsområde 4 **Straffeforfølgning**



Innledning

Mål for innsatsområdet

Et av hovedmålene i strategien er effektiv straffeforfølgning av de som står bak utnytting i menneskehandel, ved gjennomgang av lovbestemmelser, styrket innsats i politiet og påtalemyndigheten, og styrking av tverretatlige samarbeid.

For å straffeforfølge menneskehandel effektivt, må lovbestemmelser treffe nye kriminalitetsutfordringer. Det er behov for å vurdere endringer i straffeloven og straffeprosessloven. Videre må det være tydelige føringer for politiets innsats mot menneskehandel. Det er behov for å utvikle innsatsen i politiet og påtalemyndigheten, med styrkede tiltak innen etterretning, forebygging, etterforskning og påtale. Det må også være tydelige føringer for felles innsats mot menneskehandel i Arbeidstilsynet, politiet og UDI.

Regjeringen har besluttet en varig styrking på 600 millioner kroner fra 2025 til politiets innsats mot kriminelle nettverk. Tildelingen omfatter også menneskehandel. Tildelingen vil derfor kunne legge til rette for en styrket innsats i politiet som beskrevet under tiltak 14-16. Dette vil kunne føre til at det avdekkes og iverksettes flere saker om menneskehandel. Den økte innsatsen mot vold i nære relasjoner, økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet vil også kunne bidra til bedre måloppnåelse.

Norge er konvensjonsforpliktet til å bekjempe menneskehandel, og straffeforfølgning som virkemiddel er viktig som ledd i overholdelsen av våre forpliktelser.

Hvilke konvensjonsforpliktelser har vi?

Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel pålegger medlemsstatene å vedta lover og treffe andre tiltak innenfor materiell strafferett, etterforskning, straffeforfølgning og prosesslovgivning for å sikre at menneskehandel straffes med effektive og forholdsmessige reaksjoner (artikkel 18-31).



Statene skal herunder kriminalisere menneskehandel, vurdere kriminalisering av bruk av et offers tjenester, og hjemle adgang til å avstå fra å idømme ofre straff for deres deltakelse i ulovlig virksomhet, i den utstrekning deltakelsen skyldes at de er blitt tvunget til det.

Statene skal etablere spesialiserte myndigheter og samordnende organer for å sikre effektiv etterforskning og straffeforfølgning av menneskehandel.

Aktuelle myndigheter innen justissektoren skal ha særskilt kompetanse i å bekjempe menneskehandel og beskytte ofre.

Statene skal beskytte ofre, vitner og personer som samarbeider med rettsmyndighetene mot potensielle trusler og represalier.

Statene skal beskytte ofrene under rettsprosessen, inkludert tiltak for å sikre deres sikkerhet og verdighet.

Innsatser for straffeforfølgning av menneskehandel – behov for videreutvikling

Forbudet mot menneskehandel ble innført i 2003 på bakgrunn av Norges ratifisering av FNs Palermoprotokoll. Ny straffelov trådte i kraft 1. oktober 2015. Menneskehandel rammes av straffeloven 2005 §§ 257 og 258. I ny straffelov ble den tidligere straffebestemmelsen videreført med enkelte språklige endringer. Strafferammen for menneskehandel ble skjerpet fra 5 til 6 år, mens strafferammen for grov menneskehandel på 10 år ble videreført. Det er i tillegg gjennomført enkelte revisjoner av bestemmelsen i perioden.

Det er flere bestemmelser i straffeloven som kan forebygge menneskehandel. Forbudet mot hallikvirksomhet og formidling av prostitusjon (§ 315) skal forhindre at noen tjener på andres prostitusjon. Bestemmelsen omfatter handlinger som å fremme andres prostitusjon, leie ut lokaler til prostitusjonsformål, og annonsere for prostitusjon. Forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester fra voksne (§ 316) skal redusere etterspørselen etter prostitusjon og dermed begrense markedet for menneskehandel. Forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester fra mindreårige (§ 309) understreker i tillegg mindreåriges særlige behov for beskyttelse mot seksuelle overgrep og seksuell utnytting.

Den organiserte profittmotiverte kriminaliteten som menneskehandel ofte inngår som en del av, utgjør alvorlige trusler for enkeltpersoner og det norske samfunnet. Politiets innsats mot menneskehandel ligger derfor i kjernen av samfunnsoppdraget og er blant de sakstyper som riksadvokaten forventer at fortsatt skal gis høy prioritet. Prioriteringen har ligget fast i lengre tid. Til tross for dette har politiet og påtalemyndigheten de senere år avdekket og iretteført få saker om menneskehandel. Riksadvokaten påpeker at årsakene antas å være sammensatte, men inntrykket er at flere politidistrikter i liten grad jobber aktivt med å avdekke og forfølge sakstypen.

Europarådets overvåkningsorgan GRETA har i sine evalueringer påpekt at øremerkede midler til menneskehandelsgrupper i politidistriktene og til Kripos er omdisponert til andre formål. GRETA har herunder påpekt bekymring for stadig lavere tall for straffeforfølgninger.

Kripos er politiets nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet. Kripos har nasjonalt ansvar for etterretningsproduksjon om menneskehandel, gir bistand til politidistriktene, og er nasjonalt kontakt- og koordineringspunkt for internasjonalt politisamarbeid om menneskehandel. Videre leder Kripos politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel. Kompetansegruppen skal bidra til økt fenomenforståelse og kunnskap om menneskehandel i norsk politi, og skal fungere som en ressursgruppe for distriktene. Kompetansegruppen er bredt sammensatt, med ca. 40 representanter. Gruppen består av fagansvarlige fra politidistriktene, og av påtalemyndigheten som er representert ved flere av distriktene og ved utvalgte statsadvokatembeter. I tillegg deltar representanter fra Kripos, Økokrim, Politiets utlendingsenhet og Politidirektoratet.

Kripos bistår politidistriktene og særorgan i deres etterforskninger av drap og grov vold, seksuelle overgrep, særlig mot barn, og organisert kriminalitet. Kripos leder også etterforskningen av saker som typisk strekker seg over flere politidistrikter eller krever utstrakt internasjonal samhandling eller særskilt kompetanse.

Anbefalinger fra Europarådets overvåkningsorgan GRETA

GRETA har sterkt anbefalt Norge å styrke innsatsen i straffesakskjeden. Det innebærer særlig å gjennomføre en rask og omfattende etterforskning av alle former for menneskehandel, ved å sette inn tilstrekkelige ressurser og ved bruk av alle tilgjengelige verktøy. Det gjelder videre å styrke kompetansen, styrke spesialiserte menneskehandelsgrupper i politiet, sikre anvendelse av straffrihetsprinsippet, og styrke beskyttelsen av ofre og vitner.

I tillegg til GRETA har OSSEs spesialrepresentant og koordinator for bekjempelse av menneskehandel vurdert politiets innsats og oppfordrer Norge særlig til å treffe tiltak for å møte kriminelles økende bruk av teknologi på feltet. Det anbefales å avsette flere ressurser i form av både personell samt å utvikle og ta i bruk spesialiserte dataverktøy.

Regjeringen vil med utgangspunkt i GRETAs anbefalinger videreutvikle tiltak for effektiv straffeforfølgning på feltet.

Tiltak 13: Gjennomgå lovbestemmelser

Lovbestemmelsene knyttet til menneskehandel er komplekse og kan være krevende å anvende i praksis. Det er behov for å vurdere om lovverket bør forenkles og tilpasses nye kriminalitetsutfordringer for mer effektiv straffeforfølgning av bakpersoner og beskyttelse av ofre. Det er behov for å vurdere endringer både i straffeloven og straffeprosessloven.

Mål for tiltaket

- Lovbestemmelser er i tråd med internasjonale standarder og treffer nye kriminalitetsutfordringer.

Praktikere har foreslått endringer av gjeldende bestemmelse i straffeloven om menneskehandel, med henvisning til en komplisert oppbygning som kan skape uklarhet om rekkevidden. Det er også reist spørsmål om dagens kriminalisering er i tråd med internasjonale standarder. Flere endringer i menneskehandelsbestemmelsen foreslås også i NOU 2024: 13 Lov og frihet, blant annet at tvangsekteskap og barneekteskap kan anses som utnyttelsesformål etter bestemmelsen, se [her](#). I en egen særmerknad til utredningen er det foreslått revisjon av straffebestemmelsen, med tilhørende forslag til lovendring. I flere nordiske land og i EUs nye direktiv om menneskehandel er også utnyttelsesformålene bredere definert enn i den norske bestemmelsen.

I straffeprosesslovens bestemmelse om avhør ved Statens barnehus (§ 239) er det i dag ikke en plikt til å avhøre mulige ofre for menneskehandel som er barn, eller som er voksne under vergemål. Dette kan innebære en utfordring for rettssikkerheten til en sårbar gruppe.

Norge er forpliktet til å ha bestemmelser som gir rom for straffritak for ofre for menneskehandel. Det gjelder for deres deltakelse i ulovlig virksomhet, i den utstrekning deltakelsen skyldes at de har blitt tvunget til det. I praksis kan dette være krevende å

vurdere for aktørene i rettssystemet, og det er uklart i hvilken utstrekning straffritaksprinsippet følges.

Justis- og beredskapsdepartementet har hatt på høring et forslag om en skjerpet straffebestemmelse i utlendingsloven om utilbørlig utnyttelse av en utlendings situasjon. Departementet har foreslått å utvide straffebestemmelsens anvendelsesområde knyttet til utnyttelse i arbeids- og boligforhold. I høringsrunden har det vært ulike syn på om straffebestemmelsen bare bør gjelde utnyttelse av utlendinger eller om den bør gjelde utilbørlig utnyttelse mer generelt, og plasseres i straffeloven. Flere høringsinstanser har også ment at bestemmelsen bør gjelde flere utnyttingsformer.

Europarådskonvensjonen gir forpliktelser om å vurdere kriminalisering av bruk av et offers tjenester, med kunnskap om at personen er et offer for menneskehandel. Norge har ikke inntatt en egen bestemmelse om dette i straffeloven. Det ble ved ratifikasjon av Europarådskonvensjonen vist til at det å benytte seg av tjenester fra personer som en vet er ofre for menneskehandel, etter omstendighetene kan straffes etter andre bestemmelser, herunder voldtektsbestemmelsen og kjøp av seksuelle tjenester. I EUs nye direktiv om menneskehandel er det innført en egen straffebestemmelse om slik bruk.

Det bør vurderes om det er behov for endringer i straffeloven og straffeprosessloven, eksempelvis på følgende temaområder:

- Behov for tilpasning av menneskehandelsbestemmelsen til formuleringer gitt i internasjonale konvensjoner.
- Om utnyttingsformålene som omfattes av menneskehandelsbestemmelsen bør presiseres eller utvides.
- Behov for utvidelse av strafferammen for menneskehandelsbestemmelsene.
- Behov for en bestemmelse om utilbørlig utnyttelse i straffeloven.
- Om bruk av et offers tjenester, med kunnskap om at personen er et offer for menneskehandel, bør kriminaliseres ved et eget straffebud.
- Om det bør etableres en plikt å gjennomføre avhør ved statens barnehus av mulige ofre for menneskehandel som er barn, eller som er voksne under vergemål.
- Praktiseringen av straffritaksprinsippet, og behovet for ytterligere regelfesting eller annen normering av gjennomføringen av prinsippet.

Innledning om tiltakene for å utvikle innsatsen i politiet og påtalemyndigheten (tiltak 14–17)

Det er allerede bevilget varige midler for å styrke politiets innsats mot kriminelle nettverk, herunder menneskehandel, se innledningen til innsatsområde 4. Som del av et prioritert satsingsområde, er det lagt til rette for en målrettet og forsterket innsats.

Det er behov for å videreutvikle innsatsen i politiet og påtalemyndigheten, med tiltak innen etterretning, forebygging, etterforskning og påtale.

Mål for tiltakene

- Tydelige forventninger til politiets og påtalemyndighetens innsats mot menneskehandel.
-

En rekke utfordringer gjør det vanskelig å bekjempe denne alvorlige kriminaliteten effektivt. En av de største utfordringene er at menneskehandel ofte er en usynlig kriminalitet. Ofrene er ofte redde for å stå frem, og bakmennene opererer i det skjulte, noe som gjør det vanskelig for myndighetene å avdekke og etterforske sakene. Saker som resulterer i domfellelse starter ofte ved at politiet jobber oppsøkende og på den måten etablerer grunnlag for å starte etterforskning. Det kan ikke forventes at menneskehandel avdekkes godt nok gjennom anmeldelser fra de fornærmede. En vellykket kriminalitetsbekjempelse på dette området nødvendiggjør derfor, som ellers hva gjelder bekjempelse av alvorlig organisert kriminalitet, god fenomenforståelse, en aktiv etterretnings- og etterforskningsinnsats, god utnyttelse av finansiell informasjon i etterretning og straffesaksarbeid, og et tett internasjonalt samarbeid i hele straffesakskjeden.

Bevisinnhenting kan også være krevende, da det ofte er nødvendig med vitneutsagn fra ofre, som kan være traumatiserte og redde for represalier. Dette er en særlig utfordring når ofre er barn. Det kan også være utfordrende å bevise hvordan et menneske har psykisk eller fysisk kontroll over en annen. Avanserte etterforskningsmetoder og bruk av teknologi, herunder bruk av skjulte metoder, er nødvendig for å spore opp og samle bevis mot bakpersonene. Det vil regelmessig være behov for å samarbeide med andre myndigheter og land under etterforskningen, herunder for å sikre bevis og inndra utbytte.

Mistenkte i saker om vinnings-, narkotika- og/eller arbeidslivskriminalitet, brudd på utlendingsloven eller låne- og trygdemisbruk, kan etter omstendighetene selv være ofre for menneskehandel og tvunget til å begå kriminalitet som ledd i utnyttelsen. Fenomenforståelse er derfor av betydning også for å identifisere slike fornærmede. Ofre for menneskehandel skal ikke i urimelig utstrekning selv bli utsatt for straffeforfølgning.

Menneskehandel taper ofte i prioriteringene til politiet og påtalemyndigheten, noe som fører til at flere saker ikke blir tilstrekkelig etterforsket eller rettsforfulgt. En forbedret innsats krever derfor kompetanse, og vilje og evne til å bruke politi- og påtaleressurser over tid. Politiet er som nevnt over bevilget varige midler for innsats mot kriminelle nettverk, herunder menneskehandel, for å ivareta formålet.

Innsatsen i politiet og påtale skal utvikles og styrkes ved målrettede tiltak innen fire sentrale prosesser i straffesakskjeden, jf. tiltak 14, 15, 16 og 17.

Tiltak 14: Styrke politiets etterretning

En kunnskapsbasert tilnærming til kriminalitetsbekjempelsen på menneskehandelsfeltet nødvendiggjør gode etterretningsprodukter. Informasjonsinnhenting og kartlegging av aktuelle miljøer krever langvarig stabil innsats, og avdekking krever politiets tilstedeværelse. Mangel på tilstrekkelig etterretning gjør det vanskelig å identifisere og lokalisere både ofre og gjerningspersoner. Politiet skal bidra med innhenting av mer informasjon og kunnskap om menneskehandel. Politiets kunnskapsprodukter brukes som grunnlag for prioritering av politiets innsats.

Politiet skal vurdere tiltak for å

- videreutvikle og styrke etterretningsoppdrag om menneskehandel
- styrke deltakelsen fra politidistriktenes etterretningskontakter i politiets kompetansegruppe mot menneskehandel
- styrke innhenting av informasjon om mulig menneskehandel gjennom politiets innsats mot tilgrensende kriminalitet
- videreutvikle verktøy og rutiner for å monitorere digitale plattformer for rekruttering og annonsering der det risiko for menneskehandel

Tiltak 15: Styrke politiets forebygging

Det er nødvendig å styrke kompetansen i politiet og formalisere politiets samarbeid med andre aktører for å avdekke og følge opp saker om mulig menneskehandel, og vurdere sikkerhetstiltak som ledd i å beskytte antatte ofre. Det er viktig at politiets kompetansegruppe som nasjonal ressursgruppe mot menneskehandel er en effektiv ressurs for hele etaten, for økt kompetanse innen forebygging, etterretning, etterforskning og påtale. Politiet skal vurdere tiltak for å

- videreutvikle politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel
- heve kompetansen om bekjempelse av menneskehandel
- styrke informasjonstiltak for å forebygge menneskehandel
- videreutvikle prosedyrer for identifisering og oppfølging av mulig sak om menneskehandel
- styrke samarbeidet mellom menneskehandelsfunksjonene og politiets miljøer for risikovurdering og vitnebeskyttelse, samt andre forebyggingsfunksjoner

Innsatsen mot hallikvirksomhet og kjøp av seksuelle tjenester er vesentlig både for å avdekke menneskehandel og som ledd i å forebygge menneskehandel til prostitusjon og andre seksuelle formål. Politiet skal derfor vurdere tiltak for å

- intensivere innsatsen mot organisert prostitusjonsvirksomhet
- utarbeide retningslinjer for håndheving av forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester og hallikbestemmelsen som forebyggende tiltak mot menneskehandel
- styrke samarbeidet med myndigheter og ideelle organisasjoner som gir bistand til antatte ofre for menneskehandel
- ivareta antatte ofres rettigheter og behov

Innsatsen mot arbeidslivskriminalitet er vesentlig både for å avdekke menneskehandel og som ledd i å forebygge menneskehandel til tvangsarbeid. Politiets tiltak for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet inngår i myndighetenes strategier mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Politiet skal vurdere tiltak for å

- styrke samarbeidet med myndigheter og ideelle organisasjoner som gir bistand til antatte ofre for menneskehandel og arbeidstakere som er grovt utnyttet
- ivareta antatte ofres rettigheter og behov

Gjennomføring av utlendingskontroll kan komme i konflikt med tiltak for å avdekke menneskehandel, herunder forpliktelser knyttet til å identifisere og legge til rette for bistand og beskyttelse til antatte ofre for menneskehandel. Politiet skal vurdere tiltak for å

- styrke samarbeidet med myndigheter og ideelle organisasjoner som gir bistand til antatte ofre for menneskehandel
- utarbeide retningslinjer for å ivareta antatte ofres rettigheter og behov

Det er i dag lite kunnskap om politiets forebyggende innsats mot menneskehandel som del av innsatsen mot hallikvirksomhet, kjøp av seksuelle tjenester og arbeidslivskriminalitet. Politiet skal vurdere tiltak for å

- registrere, statistikkføre og analysere saker om mulig menneskehandel som ikke resulterer i straffesak om menneskehandel, med formål å få kunnskap om politiets forebyggende innsats, vurdere årsaker til at saker ikke resulterer i straffesak, og vurdere behov for forbedringstiltak i innsatsen.

Tiltak 16: Styrke politiets etterforskning

Etterforskning og straffeforfølgning av menneskehandel må være effektiv og ivareta behovet for en helhetlig nasjonal og internasjonal innsats. Dette er bakgrunnen for GRETAs anbefaling til Norge om å styrke spesialiserte menneskehandelsgrupper i politiet.

Menneskehandel skjer på tvers av politidistriktene og landegrensene, og krever samarbeid mellom distrikter og særorgan, samt utstrakt internasjonal samhandling og særskilt kompetanse. For å sikre effektiv etterforskning og straffeforfølgning av menneskehandel, er det behov for spesialiserte funksjoner eller grupper i politiet. Det er videre

behov for samordning og hensiktsmessig rolle- og oppgavedeling, herunder mellom Kripos og politidistriktene.

Politiet skal også vurdere tiltak for å styrke

- politiets internasjonale samarbeid på menneskehandelsfeltet
- samarbeidet mellom menneskehandelsfunksjonene og politiets etterforskningsmiljøer for tilgrensende kriminalitetsområder
- samarbeidet med involverte aktører ved mulig menneskehandel med barn
- samarbeidet med relevante aktører om bistands- og beskyttelsestiltak for voksne antatte ofre

Tiltak 17: Styrke kompetanse innen påtale

Det er behov for å styrke kompetansen om menneskehandel i påtalemyndigheten.

Den høyere påtalemyndighet skal vurdere tiltak for å

- understøtte prioriteringen av menneskehandel ved å følge opp statsadvokatenes fagledelse av politiets innsats
- styrke deltakelsen fra påtalemyndigheten i politiets kompetansegruppe mot menneskehandel
- iverksette kompetansehevingstiltak for påtalejuristene og statsadvokatene

Tiltak 18: Styrke samarbeidet mellom Arbeidstilsynet, politiet og UDI i saker om mulig menneskehandel

Det er behov for å styrke tverretatlige samarbeid i mulige saker om menneskehandel, slik at sentrale etater har koordinerte tiltak for avdekking, varsling og oppfølging. Det gjelder særlig i saker om mulig menneskehandel til tvangsarbeid, som del av etatenes arbeid mot arbeidslivskriminalitet, men det kan også gjelde saker om mulig menneskehandel til andre utnyttelsesformål.

Det er spesialiserte kompetansemiljøer om menneskehandel i Arbeidstilsynet, politiet og Utlendingsdirektoratet (UDI). Arbeidstilsynet vedtok høsten 2022 mandat for å styrke tilsynets arbeid mot menneskehandel ved en nasjonal koordinator og flere inspektører som skal ha særskilt kunnskap på feltet. Politiet har en nasjonal kompetansegruppe mot menneskehandel med et eget mandat. UDI har et nettverk mot menneskehandel og vold i nære relasjoner med et eget mandat og en koordinator for arbeidet.

Det er imidlertid ikke etablert et formalisert samarbeid mellom Arbeidstilsynet, politiet og UDI for å håndtere saker om mulig menneskehandel.

Mål for tiltaket

- Tydelige føringer for felles innsats mot menneskehandel i Arbeidstilsynet, politiet og UDI.
-

Følgende oppgaver skal prioriteres for å styrke samarbeidet mellom etatene i saker om mulig menneskehandel:

- Arbeidstilsynet, politiet og UDI skal etablere faste rutiner og kontaktpunkter for informasjonsdeling og samarbeid i saker hvor det foreligger mistanke om menneskehandel. Det kan også være aktuelt at Utlendingsnemnda (UNE) deltar i slike samarbeid.
- Arbeidstilsynet skal videreutvikle retningslinjer og rutiner for å avdekke og følge opp mulig menneskehandel til tvangsarbeid. Som del av dette, skal det vurderes løsninger for registrering og statistikkføring av saker om mulig menneskehandel.
- Politiet og Arbeidstilsynet skal som del av det felles europeiske samarbeidet mellom Europol og European Labour Authority (ELA) avklare samarbeid om tiltak.

Tiltaket skal utvikles som del av de formaliserte ansvars- og samarbeidsstrukturene under innsatsområde 1 og myndighetenes sektoransvar.



Utgitt av: Justis- og beredskapsdepartementet,
Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og
familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet
og Utenriksdepartementet

Bestilling av publikasjoner:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00
Publikasjoner er også tilgjengelige på:
www.regjeringen.no
Publikasjonskode: G-0461 B
Foto: Alle foto Nora Lie
Design og layout: Konsis

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon 05/2025 – opplag 200

