

Anette Brunovskis og  
Anne Mette Ødegård

---

# Menneskehandel i arbeidslivet



**Fafo-rapport**  
2019:35



Anette Brunovskis og Anne Mette Ødegård

# **Menneskehandel i arbeidslivet**

Fafo-rapport 2019:35

© Fafo 2019

ISBN 978-82-324-0536-7 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0537-4 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Omslagsbilde: iStock.com

Trykk: Allkopi NetPrint

# Innhold

---

<b>Forord</b> .....	<b>5</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>7</b>
<b>Summary</b> .....	<b>14</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>21</b>
Problemstillinger .....	22
Gangen i rapporten .....	23
Metode .....	24
Avgrensninger .....	25
<b>2 Hva vet vi om menneskehandel i norsk arbeidsliv?</b> .....	<b>27</b>
Internasjonale og nasjonale reguleringer .....	27
Rammeverket for arbeid mot menneskehandel .....	30
Foreliggende kunnskap .....	32
Risikofaktorer og utsatte bransjer .....	36
Rettspraksis .....	38
Erfaringer fra andre nordiske land .....	43
<b>3 Begrepsbruk og gråsoner</b> .....	<b>45</b>
Ulike begreper og glidende skala .....	46
Hvor går grensen for menneskehandel? .....	51
Hva sier rettspraksis om begrepsbruk og avgrensninger? .....	54
«Moderne slaveri» som politisk drahjelp? .....	56
<b>4 Hvordan kan menneskehandel oppdages?</b> .....	<b>59</b>
Når bør alarmbjellen ringe? .....	60
Tilsynsmyndighetenes rolle og erfaringer .....	64
Kommunikasjon mellom offentlige etater .....	67
Tilgang til informasjon om utnyttingsforhold .....	69
Andre aktører som identifiserer menneskehandel .....	70
Tilrettelegging for «selvidentifisering» – tillit og den vanskelige offerrollen .....	73
Forståelse av menneskehandel og forventninger til ofrene .....	74
Konklusjon – utfordringer i avdekking av menneskehandel .....	76

<b>5 Hvilken hjelp får de utsatte?</b> .....	<b>79</b>
Hva skal til for at ofre tar imot hjelp? .....	79
Innretning på bistand og beskyttelse – behov og tilbud .....	82
Samarbeid mellom ulike aktører .....	88
Konklusjon – bistanden og gråsonene.....	89
<b>6 Etterforskning og straffefølgelse</b> .....	<b>91</b>
Etterforskning og straffefølgelse – hva skal til? .....	91
Hva gjør at ofre medvirker til etterforskning? .....	97
Konklusjon – etterforskning og straffefølgelse.....	100
<b>7 Avsluttende drøfting</b> .....	<b>103</b>
Tette sammenhenger og gjensidig avhengighet.....	104
En trakt som fører inn i et nåløy? .....	106
<b>Referanser</b> .....	<b>108</b>

# Forord

---

Mange forbinder menneskehandel, eller «trafficking», først og fremst med seksuell utnyttning og prostitusjon, og det finnes en god del kunnskap om og tiltak rettet mot denne typen menneskehandel. Samtidig er det en økende bekymring for og større bevissthet om menneskehandel i arbeidslivet. Enkelt saker har fått stor oppmerksomhet i media, som den såkalte Lime-saken, eller historier om svært dårlige arbeidsforhold for enkelte arbeidstakere innenfor bilpleie. Men hva vet vi egentlig om hvilke former menneskehandel i arbeidslivet kan ta i Norge? I denne rapporten ser vi blant annet på hvilke typer saker som er avdekket, hva som er risikofaktorer og vi drøfter grensene mellom menneskehandel og andre former for arbeidslivskriminalitet. Og ikke minst, hvorfor opplever mange dette som et vanskelig felt å jobbe med eller helt å få grep på?

Oslo kommunes handlingsplan mot menneskehandel inneholder 11 tiltak på feltene forebygging og informasjon, avdekking og identifisering, bistand og beskyttelse. Dette forskningsprosjektet er tiltak 1 i planen, om kunnskapsutvikling. Vi er glade for å ha fått anledning til å jobbe med dette prosjektet, som er finansiert av KS ved Program for storbyrettet forskning.

Rapporten er skrevet med mål om å gjøre kunnskap om menneskehandel i arbeidslivet mer tilgjengelig og forståelig for et bredt spekter av aktører, uavhengig av hva man visste om menneskehandel fra før. Vi har samlet kunnskap som skal gi større bevissthet om problematikken og bidra til å utvikle effektive virkemidler i arbeidet mot menneskehandel og utnyttning til tvangsarbeid i arbeidslivet.

I tillegg til skriftlig materiale, som tidligere forskning, rapporter og rettspraksis, er rapporten i hovedsak basert på kvalitative intervjuer med en rekke aktører i Oslo og Bergen. Det var grunn til å tro at aktører med erfaring med problemstillingene ville være flest nettopp i disse to største byene i Norge, noe som også ble avklart med referansegruppen til prosjektet. En stor takk til alle som har stilt seg velvillig til disposisjon for intervju og bidratt med sine erfaringer og synspunkter. En nettverksgruppe med representanter fra ulike kommunale og statlige etater i Oslo, Bergen, Kristiansand og Stavanger har fulgt prosessen og gitt oss nyttige innspill underveis.

Forfatterne kom inn i prosjektet med hvert sitt kompetansefelt (henholdsvis forskning på arbeid mot menneskehandel og arbeidsinnvandring/arbeidslivskriminalitet). Den interne prosessen og gjensidige læringen har derfor også vært svært nyttig. En stor takk til kvalitetssikrer Rolf K. Andersen, og til Fafos informasjonsavdeling som har ferdigstilt rapporten.

Eventuelle feil og mangler er forfatternes ansvar.

Oslo, november 2019

Anette Brunovskis  
prosjektleder

Anne Mette Ødegård



# Sammendrag

---

Det er mye kunnskap om og tiltak rettet mot menneskehandel og utnytting til prostitusjon. Innenfor arbeidslivet har ofrene i større grad vært menn, og bistandsapparatet støter på andre utfordringer enn det som er kjent fra prostitusjonsfeltet. For å avdekke menneskehandel i arbeidslivet er det for eksempel behov for mer kunnskap hos tilsynsmyndigheter, som Arbeids-tilsynet. Denne rapporten diskuterer hva menneskehandel i arbeidslivet er og avgrensningen mot andre begrep som er vanlige å bruke om utnytting i arbeidslivet. Vi går også igjennom praktiske erfaringer, muligheter og utfordringer i arbeidet mot menneskehandel på de tre sentrale feltene avdekking av menneskehandel, bistand til ofre og etterforskning og straffeforfølgelse. Oslo Kommune og KS – Program for storbyrettet forskning tok initiativ til og finansierte dette prosjektet. Kommunene i Norge utfører viktige oppgaver i arbeidet mot menneskehandel i samarbeid med mange andre aktører. Rapporten er skrevet med mål om å gjøre kunnskap om menneskehandel i arbeidslivet mer tilgjengelig og forståelig for et bredt spekter av aktører, uavhengig av hva man visste om menneskehandel fra før. Den er basert på intervjuer i Oslo og Bergen og gjennomgang av foreliggende kunnskapskilder.

Den groveste formen for arbeidslivskriminalitet er menneskehandel, slik det er definert i straffelovens §§ 257 (menneskehandel) og 258 (grov menneskehandel), med strafferammer på henholdsvis 6 og 10 år. Til forskjell fra menneskehandel innenfor prostitusjon, kan arbeidstakere bli utsatt for grove brudd på regelverket innenfor tilsynelatende legitime virksomheter. Menneskehandel i arbeidslivet rammer først og fremst utenlandske arbeidstakere. Kombinasjonen av lav oppdagelsesrisiko, lave straffer og stor profitt gjør at arbeidsmarkedet utnyttes av kriminelle aktører. Sakene som har nådd rettsapparatet har blant annet dreid seg om utnytting i butikk, gartneri, restaurant, renhold og steinlegging. Andre bransjer det blir uttrykt bekymring for, er bilvaskerier, byggebransjen og omreisende håndverkere, drosjenæringen, arbeid i private hjem og gårdsarbeid.

Stor usikkerhet om ulike begreper knyttet til utnytting i arbeidslivet kan føre til at færre saker blir avdekket og etterforsket. Hvor går for eksempel grensen mellom grov sosial dumping og menneskehandel? Dårlig lønn og lange arbeidsdager kan ikke forsvares, men behøver ikke bety at vedkom-

mende er utsatt for menneskehandel. I førstelinjen – de som først kommer i kontakt med personer som kan være utnyttet – ser det særlig ut til å være tvil om hvilken grad av tvang og sårbarhet som er nødvendig for at noe faller innunder definisjonen av menneskehandel. En av de viktigste tingene å være klar over her, er at det ikke er nødvendig at tvangen er åpenbar/synlig eller at arbeidstakeren er i situasjonen ufrivillig. Loven sier også at det å utnytte noens sårbare stilling kan falle innunder menneskehandel.

Avgrensningen mellom menneskehandel og andre former for utnytting i arbeidsforhold er i stor grad et juridisk spørsmål som avklares gjennom rettslige prosesser. Hver situasjon må vurderes for seg. Rettspraksisen er begrenset, og det finnes så langt bare fire dommer (to rettskraftige) om menneskehandel for utnytting i arbeid. I disse sakene vurderes lønns- og arbeidsforhold, bo- og sanitærforhold, grad av bevegelsesfrihet/isolasjon, maktmisbruk, underordnings- og avhengighetsforhold og konsekvenser ved å bryte ut av arbeidsforholdet. Høyesterett har fastslått at det er en vurdering av den helhetlige situasjonen som skal ligge til grunn.

I de seinere årene er også begrepet «moderne slaveri» tatt i bruk. Dette begrepet er ikke basert i lovverk eller internasjonale konvensjoner. I dag er det først og fremst forbundet med internasjonal aktivisme og lovverket rettet mot internasjonale leverandørkjeder. Begrepet brukes noen ganger synonymt med menneskehandel, andre ganger som en paraplybetegnelse, som blant annet også kan omfatte barnearbeid og tvangsekteskap.

«Slaveri» blir et smalt og upresist begrep å bruke i diskusjoner om utnytting og menneskehandel i arbeidslivet, og kan gjøre det vanskeligere å gjenkjenne utnytting som ikke åpenbart involverer synlig tvang. Slaveri er også regulert i to paragrafer i straffeloven (§§ 259 og 260), med henholdsvis 10 og 21 års strafferamme. Det framstår som at begrepet «moderne slaveri» i dag blir brukt som en politisk drahjelp, fordi det virker mobiliserende og gir mer oppmerksomhet til problemstillingene. Man bør likevel spørre seg hva som er kostnadene ved en slik strategi, og hva man mister på veien, i en mer realistisk problemforståelse. Arbeidet mot menneskehandel er avhengig av et bredt samarbeid mellom mange ulike etater og aktører, og det er helt grunnleggende at disse har en felles begrepsforståelse.

Det er ikke mulig å si hvor utbredt menneskehandel er i Norge. Vi må basere kunnskapen på innrapportering fra ulike etater, enkeltsaker fra rettsvesenet og omtale i media. Tross økende oppmerksomhet om menneskehandel i arbeidslivet, er det en nedgang i antall anmeldelser. I 2013 var det 39 anmeldelser som omfattet tvangsarbeid, og i 2018 var det 18 saker. Det er likevel umulig å si om dette innebærer en faktisk nedgang i omfanget av menneskehandel i norsk arbeidsliv, siden det er mange faktorer som kan

påvirke om en sak blir anmeldt eller ikke. Ikke minst er det viktig om saker faktisk blir avdekket, og at de som kan komme i kontakt med slik utnytting settes i stand til å gjenkjenne tegn som gjør at man bør undersøke et forhold videre.

Gjennom informasjonen vi har fått under intervjuene, samt rettspraksis, utkrystalliserer det seg noen faktorer som gjør at et forhold bør undersøkes nærmere:

- Dersom arbeidstakerne er avhengig av å få bolig gjennom arbeidsgiver
- Dersom arbeidstakerne har blitt hentet til Norge for å jobbe
- Dersom arbeidstakerne får utbetalt lønn kontant
- Dersom arbeidstakerne holdes isolert sammen med kolleger på arbeidsplassen, uten annet nettverk
- Dersom arbeidstakerne ikke har kontroll over med egne dokumenter og penger

Risikofaktorer for menneskehandel er i hovedsak de samme som for sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Det forekommer oftest i bransjer/virksomheter med lave etableringskostnader, mange ufaglærte og få formelle krav til kompetanse, med et stort innslag av utenlandsk arbeidskraft, gjerne på korte opphold, og med uoversiktlige kontraktkjeder. Fravær av organisasjoner på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden hører med i dette bildet. Både typen av oppholdsgrunnlag og tilknytningsform til arbeidslivet spiller en vesentlig rolle for hvor utsatt man er i arbeidssituasjonen. Språklige barrierer og lukkede miljøer er klare sårbarhetsfaktorer. Den formelle statusen, altså om man er arbeidsinnvandrere, asylsøker, flyktning eller ikke har lovlig opphold, kan også være viktig. Dersom man må ha oppholdstillatelse (aktuelt for personer fra såkalte tredjeland, altså utenfor EU/EØS), er man for eksempel i et sterkere avhengighetsforhold til arbeidsgiver enn hvis man kommer fra et EØS-land.

Det er ikke realistisk at man kan identifisere menneskehandel ved en første kontakt. Tvungen er ikke alltid synlig, det kan være mange varianter av tvang (for eksempel økonomisk og kulturell), og det kan ta lang tid før man får god nok innsikt i hva offeret har vært utsatt for. De kan frykte å miste jobben, bli sendt ut av landet, frykte den som står bak, oppleve trusler mot seg selv eller familien, de kan ha et avhengighetsforhold til den som utnytter dem, eller være del av samme sosiale nettverk eller lokalsamfunn (også i hjemlandet). Språklige og kulturelle barrierer og manglende tillit til myndighetene kan dessuten spille inn.

Utsatte arbeidstakere er som regel i en situasjon hvor de tjener litt penger, eller håper å ha utsikter til å tjene penger på et seinere tidspunkt (for eksempel etter at gjeld er blitt betalt tilbake), og det er ikke gitt at de selv opplever seg som ofre. Om de går ut av arbeidsforholdet, vil de ikke ha noen ting. Førstelinjen opplever et etisk dilemma i å identifisere menneskehandel i situasjoner hvor de er usikre på om det kan føre til en forverring av situasjonen for det mulige offeret.

I forbindelse med arbeidet med denne rapporten har vi til sammen fått informasjon om et trettitalls saker, som kan fortelle oss noe om hvordan forholdene er blitt avdekket. I disse sakene har ofrene kommet i kontakt med politi og/eller hjelpeapparat på ulikt vis: politiet eller andre myndigheter har mottatt tips om svært dårlige arbeidsforhold, bruk av ulovlig arbeidskraft eller andre omstendigheter som har ført til kontroll. Forholdene har blitt avdekket i forbindelse med tilsyn (eksempelvis Arbeidstilsynet). Noen har søkt hjelp hos ulike frivillige organisasjoner, mens andre har fortalt sine historier til privatpersoner som har oppfordret dem til å søke hjelp.

Bistand til ofre for menneskehandel i Norge er dels basert på særordninger og særtiltak, dels på bruk av de generelle helse- og velferdstjenestene. Bistanden består av hjelp til livsopphold og bolig, helsehjelp, juridisk bistand, i noen tilfeller praksisplass og opplæring, aktiviteter og rådgivning/støtte. Grunnlaget for bistand er for mange den såkalte refleksjonsperioden, som er en særordning for ofre for menneskehandel. Dette er en midlertidig oppholds- og arbeidstillatelse med varighet på seks måneder, som skal ha en lav terskel for innvilgelse, og som gir rettigheter etter lov om sosiale tjenester. Hensikten med refleksjonsperioden er å gi muligheten for å motta bistand og å ta en avgjørelse om man ønsker å samarbeide med politiet. Dersom vedkommende ønsker å samarbeide med politiet, kan oppholdet forlenges med ett år av gangen. Dersom vedkommende vitner i en rettssak om menneskehandel, skal det som hovedregel innvilges permanent opphold (beskyttelse). Det kan dermed være mye som står på spill, og riktig juridisk bistand er viktig for en gruppe som kan være ofre for grov kriminalitet, som kan ha en uavklart situasjon med tanke på oppholds- og arbeidstillatelse og som må orientere seg i et komplisert norsk regelverk om hvilke rettigheter de har.

Det er grovt sett tre hovedgrupper som oppsøker hjelp:

- De som planlegger å komme seg tilbake til hjemlandet eller reise et annet sted så fort som mulig og trenger hjelp til grunnleggende behov i mellomtiden.
- De som først og fremst håper at saken skal bli etterforsket og at de gjennom dette kan få utestående lønn, før de eventuelt får ny jobb.

- De som håper at bistanden skal hjelpe dem med å få en jobb og varig opphold i Norge.

Det er store variasjoner i bistandsbehovene, og det gir ikke mening å snakke om de som oppsøker hjelp som en enhetlig gruppe. De har ulike utgangspunkt, både med tanke på hva de har opplevd og sosioøkonomiske og personlige ressurser. Det kan også være vanskelig å få klarhet i hva behovene egentlig består av, på grunn av språkproblemer og kulturforskjeller. Det er urovekkende at det i flere av sakene har vært bekymring for at de utnyttede har hatt kognitive funksjonsnedsettelse, og at dette i noen tilfeller ikke har kommet godt nok fram i etterforskningen og oppfølgingen av saker.

Koordinering på bistandssiden kan være krevende. Det er særlig to sider ved dette: det rent praktiske i å koordinere bistand, og det mer prinsipielle – ulike mandat og meninger om hva som er riktig tilnærming. De som jobber med bistand er dessuten bekymret for å skape falske forhåpninger hos offeret om hva de kan hjelpe til med, og hva som kommer til å skje på sikt. Årsaken er den grunnleggende organiseringen og lovverket på feltet, som kobler ofrenes rettigheter til politietterforskning og kravene som stilles innenfor rettsapparatet, samtidig som mange av sakene ikke kommer igjennom nåløyet. Bevissituasjonen kan være vanskelig, noe som er problematisk dersom mangel på bevis kommer fram på et tidspunkt hvor den fornærmede allerede har samarbeidet i en innledende fase. Det kan sette ofrene i en svært vanskelig situasjon overfor dem som står bak utnyttningen, uten at saken har kommet så langt at den kvalifiserer til beskyttelse etter vitneinstruksjonen. Det kan skape falske forhåpninger og få dem til å samarbeide i håp om å oppnå noe som i realiteten er svært urealistisk.

Det store gapet mellom rettigheter avhengig av om en sak defineres som menneskehandel eller ikke, kan også være til hinder for identifisering av menneskehandel. Terskelen kan bli høyere for å sette i gang tiltak om man er usikker på om en person kommer til å falle innenfor eller utenfor definisjonen.

Det er få saker som har kommet opp i rettsapparatet, noe som også er reflektert i et lavt antall anmeldelser og etterfølgende etterforskning. Det er naturlig å spørre om dette kan bety at det ikke nødvendigvis er så mange saker som faller innunder straffelovens paragrafer i alvorlighetsgrad. Samtidig er det mye som tyder på at disse paragrafene er underbrukt i saker som omhandler arbeidslivet. Det har vært en begrenset bevissthet om og kompetanse på menneskehandel i arbeidslivet hos mange som kan være i en posisjon til å avdekke eller få mistanke om slike forhold.

Samtidig er det avgjørende at politiet har nok ressurser og kompetanse på menneskehandel til å kunne følge opp saker som blir meldt inn til dem, også utenfor spesialenhetene mot menneskehandel. I bunnen av spørsmålet om ressurser ligger nødvendigheten av at disse sakene blir prioritert. Mange av våre informanter påpeker at det er lettere å oppnå en sympati og utløse en vilje til å handle når man snakker om unge kvinner som blir utnyttet til prostitusjon, enn det er å mobilisere den samme energien for å bistå voksne menn som ikke «oppfører seg som ofre». Når de som blir utsatt selv heller ikke ønsker å framstå som ofre, og ikke ser nytten av å samarbeide med politiet, kan det bidra til at sakene ikke blir prioritert.

Det er et tilbakevendende tema at det kan være relativt få saker som prøves etter menneskehandelparagrafene, siden det kan være lavere terskel for å få en fellende dom for andre lovbrudd. En utfordring oppstår dermed fordi rettighetene til ofre er tett knyttet sammen med hvilken paragraf det blir reist tiltale etter. Tiltale og rettssak etter menneskehandelparagrafene kan gi rettigheter til varig opphold og mer omfattende støtte, mens det samme saksforholdet behandlet under brudd på arbeidsmiljøloven eller bruk av ulovlig arbeidskraft gir ingen rettigheter. Videre er det et stort gap i straffesammene og sanksjonsmulighetene.

Kompetanse om hvordan tvangsmidler kan se ut i praksis, særlig i saker der det framstår som om de fornærmede i prinsippet ville vært i stand til å forlate utnyttingsforholdet, er viktig for å legge et godt grunnlag for etterforskning og straffeforfølgelse. Disse sakene krever også en god rettsbelæring og en pedagogisk framstilling av hvordan tvang og utnytting kan arte seg, når den skjer i litt mindre åpenbare former.

Det er viktig å forstå innsatsen mot menneskehandel som en tiltakskjede, som involverer samarbeid mellom mange ulike aktører. Avdekking og bistand er vesentlig for å legge til rette for etterforskning og straffeforfølgelse av menneskehandel i arbeidslivet. Samarbeidet kan imidlertid begrenses av formelle barrierer og manglende samarbeidsrutiner, som har vært et gjennomgående tema på alle de tre områdene. Det er derfor viktig å tilrettelegge for gode møteplasser og kommunikasjon mellom aktører med ulike mandat og problemforståelser. Det er behov for kvalitetssikret kunnskap om menneskehandel blant aktører i arbeidslivet og hos personer som kommer i kontakt med særlig sårbare migrantgrupper.

Det er et stort gap mellom rettigheter/sanksjonsmuligheter avhengig av om en sak defineres som menneskehandel eller ikke. Dette kan være til hinder for arbeidet mot menneskehandel, fordi terskelen kan bli høyere for å sette i gang tiltak om man er usikker på om en person kommer til å falle innenfor eller utenfor definisjonen. Det kan være en reell bekymring for om

man gir inntrykk av at det vil være mer hjelp tilgjengelig enn det egentlig er. Det kan derfor ha en positiv effekt å støtte tiltak som er rettet mot utsatte grupper hvor utnyttning kan forekomme, men som ikke nødvendigvis er menneskehandel, fordi man da uansett vil være i stand til å yte i alle fall noe bistand. Det som er rett utenfor, er kanskje vel så viktig som det som kommer innenfor definisjonen av menneskehandel, også i arbeidet mot menneskehandel i seg selv.

# Summary

---

There is considerable knowledge about, and interventions that target, human trafficking and exploitation for prostitution. In labour trafficking however, other actors are involved, the victims identified have more often been men, and assistance providers face challenges other than those that are known from prostitution. Human trafficking for labour will also be encountered by other actors, and there is a considerable need for knowledge. This report discusses a number of key topics, such as which forms labour trafficking can take and how it can be distinguished from other terms and concepts that are commonly used to describe exploitation in the work sphere. Furthermore, we look into practical experiences, opportunities and challenges related to anti-trafficking efforts in three main areas: detecting and identifying human trafficking, assistance to victims and investigation/prosecution. The initiative for this project was taken by The Municipality of Oslo and KS – *Program for storbyforskning* (research programme for metropolitan areas), which also provided the funding. Norwegian municipalities play an important role in the efforts to combat human trafficking in collaboration with numerous other actors. The objective of this report is to make information about labour trafficking more accessible and comprehensible to a wide range of actors, irrespective of their previous familiarity with this topic. The report is based on interviews conducted in Oslo and Bergen, as well as a review of existing sources of information.

The most serious form of work-related crime is human trafficking, as defined in Sections 257 (human trafficking) and 258 (aggravated human trafficking) of the Norwegian Penal Code, with a maximum sentence of six years' and ten years' imprisonment respectively. In contrast to human trafficking for prostitution, employees can be exposed to gross violations of rules and regulations within seemingly legitimate enterprises. Labour trafficking primarily affects migrant workers. The combination of a low risk of detection, short sentences and large profits mean that criminal actors exploit the labour market. The cases that have been brought before the courts have included exploitation in shops, garden centres, restaurants, cleaning and paving. Other industries that have been a source of concern include car washes, construction and travelling craftspeople, taxis, domestic service and agriculture.



Many people express uncertainty with regard to concepts that describe labour exploitation, which may cause fewer cases to be discovered and investigated. For example, where is the line drawn between gross social dumping and human trafficking? Poor wages and long hours are indefensible, but do not necessarily mean that someone has been subjected to trafficking. For frontline social workers, i.e. those who are first to come in contact with victims of exploitation, there seems to be doubt regarding the degree of coercion and vulnerability that is required for a situation to be classified as trafficking. It is important to note that coercion does not necessarily need to be obvious/visible, nor does the worker need to be in the situation involuntarily. According to the law, exploitation of another person's vulnerability can also fall within the definition of human trafficking.

The distinction between human trafficking and other forms of exploitation in employment relationships is largely a legal matter and needs to be decided by legal proceedings. Each situation must be assessed on its own merit. There is little legal precedence, and only four verdicts (two of which are currently legally enforceable) concerning labour trafficking have been handed down to date. These verdicts considered wages and labour conditions, housing and sanitary conditions, the degree of freedom of movement/isolation, abuse of power, relationships of subordination and dependency, and the consequences of breaking out of the employment relationship. The Supreme Court has ruled that the verdict must be based on a comprehensive assessment of the situation.

In recent years, the concept of 'modern slavery' has come into use. This concept is not based on legislation or international conventions. Today, it is primarily associated with international activism and legislation targeting international supply chains. The concept is occasionally used as a synonym for human trafficking and occasionally as an umbrella term that also may include child labour and forced marriage.

'Slavery' is a narrow and imprecise concept to use in discussions of exploitation and labour trafficking and can stand in the way of the recognition of forms of exploitation that do not involve visible coercion. Slavery is also regulated by two sections (259 and 260) of the Norwegian Penal Code, which stipulate penalties of 10 and 21 years of imprisonment respectively. It appears that the term 'modern slavery' today is being used to rally political support, because it has a mobilising effect and attracts attention to these issues. There is, however, a question of what the costs of such a strategy are and what is lost along the way, in terms of a more realistic understanding of the problem. Moreover, efforts to combat human trafficking also depend on

collaboration between a broad range of actors, and it is essential that these have a shared understanding of the key concepts.

The scope of human trafficking in Norway cannot be determined. We need to base our knowledge on reports from various agencies, individual cases in the legal system and media reporting. Despite the increasing attention devoted to labour trafficking, there has been a decline in the number of formal complaints to the police. In 2013, altogether 39 formal complaints concerning forced labour were raised, in 2018 there were 18. It is not possible to determine whether this reflects a real decline in labour trafficking in Norway, since many factors influence whether a case will be reported or not. Not least, it is essential that cases of labour trafficking are in fact detected and that those who are likely to come into contact with such exploitation are enabled to recognise signs that ought to spur further investigation.

The information we have obtained through the interviews and from legal precedence helps identify some factors that would indicate that further investigations are called for:

- If the employees depend on their employer for housing
- If the employees in question have been brought to Norway for work
- If the employees receive their wages in cash
- If the employees are kept isolated with their co-workers at the workplace with no other network
- If the employees have no control of their own documents and money

The risk factors for human trafficking are mainly the same as those for social dumping and work-related crime. It occurs most frequently in industries/enterprises with low establishment costs, many unskilled workers and few formal requirements for skills, with a large proportion of migrant labour, frequently on short-term stays, and long and/or complicated contractual chains. An absence of trade unions and employers' associations is also part of this picture. Both the type (or lack) of residence permits and the form of affiliation with the labour market play a crucial role for the degree of vulnerability in the working situation. Language barriers and secluded environments are clear factors for vulnerability. Formal status, i.e. as labour migrant, asylum seeker, refugee or irregular migrant, may also have a bearing. For example, people who need a residence permit (relevant for persons from so-called third countries, i.e. non-EU/EEA) will be more dependent on their employer than people from EEA countries.

It is unrealistic to believe that human trafficking can be identified upon the first contact. The coercion involved may take many different forms (for

example economic or cultural) and will not always be visible, and a long time may pass before sufficient insight into the victims' experiences can be established. They may fear losing their job or being deported, be afraid of the traffickers, be exposed to threats to themselves or their families, they may be in a relationship of dependence on those who exploit them or part of the same social network or local community (including in their home country). Language and cultural barriers and distrust in the authorities may also play a role.

Exploited workers tend to be in a situation where they earn some money or anticipate earning some money at a later time (for example once debts have been repaid), and it is not a given that they perceive themselves as victims. If they leave the employment relationship they will be left with nothing. Those on the frontline face a dilemma in identifying human trafficking in situations where they are unsure of whether this may worsen the situation for the potential victim.

During our work with this report we have obtained information on thirty-some cases that can provide some indication of how the exploitation was identified. In these cases, the victims have come into contact with the police and/or assistance providers in various ways: the police or other authorities have been tipped off about extremely poor working conditions, the use of illegal labour or other issues that have caused them to carry out controls. The issues have been revealed during inspections (for example by the Labour Inspection Authority). Some victims have sought help from various NGOs, while others have told their story to private individuals who have encouraged them to seek assistance.

Assistance to victims of human trafficking in Norway is partly based on special measures and interventions and partly on the use of general health and welfare services. The assistance includes subsistence allowances and housing, assistance with health care, legal assistance, in some cases work placement and training, activities and counselling/support. For many victims, the basis for assistance is the so-called 'reflection period', which is a special measure for victims of human trafficking. This is a temporary residence and work permit with a duration of six months, which has a low threshold for approval and gives rights pursuant to the Social Services Act. The purpose of the reflection period is to provide victims with opportunities for receiving assistance and deciding whether or not to cooperate with the police. If the person in question decides to cooperate with the police, the permits can be extended for one year at a time. If the person testifies in court on human trafficking, permanent residence (protection) should, as a general rule, be granted. The stakes may thus be high, and appropriate legal assistance is essential for a group that may be victims of serious crime, in an unsettled

situation in terms of their residence and work permit and needing to relate to a complicated Norwegian regulatory framework regarding their rights.

Broadly speaking, there are three groups that seek help:

- Those who plan to return to their home country or travel somewhere else as quickly as possible and need help in the meantime
- Those who primarily hope that their case will be investigated and that they will be paid their outstanding wages before they continue working
- Those who hope that the assistance will help them find a permanent job and residence in Norway.

The needs for assistance are diverse, and it is not meaningful to describe trafficking victims as a homogenous group. They have different starting points in terms of their experiences and socioeconomic and personal resources. Mapping their real needs may also be difficult because of language problems and cultural barriers. It is worrying to note that in some of these cases there has been concern that those who have been exploited have had cognitive impairments, and that this has not been sufficiently revealed in the investigation and follow-up of their cases.

Coordination of assistance may present challenges, in two respects in particular: the practical issues involved in coordination of assistance in general and more principal issues – different mandates and opinions of what constitutes the best approach. Those who are engaged in assistance are also concerned about giving rise to false expectations in the victim as to what help can be provided and what will happen in the longer term. The reason originates in the fundamental organisation and legislation in this area, which link the victims' rights to police investigation and requirements defined by the legal system, while many of the cases fail to pass through this needle's eye. The case may be difficult to prove, which will be a problem if the lack of evidence comes to light at a time when the victim has already cooperated at the initial stage. If the case has not proceeded to a stage that qualifies for witness protection, this may place the victims in a very difficult situation vis-à-vis the perpetrators of the exploitation. This may give rise to false expectations and induce them to cooperate in the hope of achieving an outcome which is in fact quite unrealistic.

The considerable gap between rights according to whether a case is defined as human trafficking or not may also represent an obstacle to detection of incidents of trafficking. Uncertainty as to whether a person will fulfil the criteria may also raise the threshold to initiation of interventions.

Only very few cases have been brought before the courts; this is also reflected in the small number of formal complaints and subsequent investigations. It is reasonable to ask whether this may mean that the number of cases that fall under the human trafficking provisions of the Penal Code is not necessarily all that high. However, there are indications that these provisions are underused in cases that pertain to labour exploitation. There has been little awareness of and limited competence related to labour trafficking among many of those who might be in a position to uncover or suspect such conditions.

Furthermore, it is essential that the police have sufficient resources and competence on human trafficking to be able to follow up cases that are reported to them, including outside the special anti-trafficking units. At the heart of the question of resources lies also the necessity of giving priority to these cases. Many of our informants point out that it is far easier to elicit sympathy and willingness to act when the cases involve young women who have been trafficked for prostitution than it is to mobilise similar engagement to address a situation involving adult men who do not 'behave like victims'. When those who are exploited additionally resist being portrayed as victims and fail to see any benefits in cooperating with the police, this may cause the cases to be given low priority.

It is a recurring concern that the reason why relatively few cases are prosecuted as human trafficking is that the threshold to achieving a conviction may be lower for other indictments. The challenge is that the rights of victims are closely linked to the particular provision invoked by the prosecution. Indictment and prosecution according to the provisions on human trafficking may give rights to permanent residence and more comprehensive support, whereas the processing of an identical case as a violation of the Working Environment Act or as illegal employment entails no rights for victims. Moreover, the sentencing and penal sanctions differ considerably.

Competence regarding how the different means of coercion involved in human trafficking may be applied in practice, especially in cases where it appears that the victim could have escaped from the exploitative relationship, is important to provide a sound basis for investigation and criminal prosecution. These cases also require a solid legal presentation and an instructive description of the ways in which coercion and exploitation may manifest, especially in their less obvious forms.

It is important to regard anti-trafficking efforts as a chain of interventions that involve collaboration between a number of different actors. Identification and assistance are also crucial to facilitate investigation and prosecution of human trafficking in working life. However, this collaboration may be

hampered by formal barriers and insufficient procedures, which have been a recurring topic in all three areas. Provisions should therefore be made for establishment of common arenas and communication between agencies that have different mandates and understandings of the problem. There is a need for quality-assured knowledge on human trafficking among actors in the labour market and people who are in contact with particularly vulnerable migrant groups.

The large gap between rights/sanctions depending on whether a case will be defined as human trafficking or not may be a hindrance to anti-trafficking efforts, because the threshold to instigate measures can be raised if there is uncertainty as to whether a case will fall within the scope of these provisions. There might also be a real concern about giving an unrealistic impression of the amount of help that can be made available. Support for measures that target vulnerable groups in which exploitation may occur, although not necessarily to the level of human trafficking, may thus have a positive effect, because this will allow for the provision of at least some assistance. The issues that fall outside the definition of human trafficking may be just as important as those that fall within it, including for work against human trafficking as such.

# 1 Innledning

---

Det er mye kunnskap om og tiltak rettet mot menneskehandel og utnyttning til prostitusjon. Innenfor arbeidslivet er det imidlertid andre aktører, ofrene er i større grad menn, og kommunene støter på andre utfordringer knyttet til bistand og beskyttelse enn det som er kjent fra prostitusjonsfeltet.

Menneskehandel/utnyttning til tvangsarbeid rammer først og fremst utenlandske arbeidstakere, både fra EØS-land og land utenfor EU/EØS. Et viktig bakteppe er en omfattende arbeidsinnvandring i kjølvannet av utvidelsene av EU/EØS i 2004 og 2007. Disse arbeidstakerne har i stor grad blitt sysselsatt i bransjer med lave krav til formalkompetanse, mange er uten fast ansettelse, holder til i den nedre delen av lønnskalaen og er utenfor det organiserte arbeidslivet. Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EU og EØS er avhengige av en arbeidstillatelse før de begynner å jobbe i Norge. Dette kan skape et ekstra avhengighetsforhold til arbeidsgiver. Mennesker uten lovlig opphold vil være sårbare for utnyttning, fordi de har svært begrensede rettigheter og ofte frykter kontakt med myndighetene.

Arbeidsinnvandring, utenlandske virksomheter, nye forretningsformer og kompliserte kontraktsforhold gjør det vanskeligere å påse at spillereglene i arbeidslivet følges og at tilveksten av nye aktører ikke fortrenger lovlige bedrifter og seriøse arbeidsgivere. Ifølge ØKOKRIM er det kombinasjonen av lav oppdagelsesrisiko, lave straffer og stor profitt som gjør at arbeidsmarkedet utnyttes av kriminelle aktører. Den groveste formen for arbeidslivskriminalitet er menneskehandel, slik det er definert i straffelovens §§ 257 og 258. Ofrene er i hovedsak utenlandske statsborgere som har vært kort tid i Norge, mange uten lovlig opphold (Politidirektoratet 2019).

Virksomheter med en seriøs framtoning, men som samtidig utnytter arbeidskraft, gjør det vanskelig å avdekke uregelmessigheter. Til forskjell fra menneskehandel innenfor prostitusjon, kan arbeidstakere bli utsatt for grove brudd på regelverket innenfor tilsynelatende legitime virksomheter. Useriøse aktører har i løpet av de siste årene tilpasset seg norske forhold. Det vil si at indikatorer som tidligere var velegnede til avdekking, som rot, dårlige klær og hygiene mv., ikke lenger er like gode. Arbeidsgiverne framstår som mer lovlige i det ytre, og mye tyder på at de har lært seg hvordan man

skal unngå oppmerksomhet fra norske myndigheter (NTAES 2017<sup>1</sup>). Flere av a-krimsentrene opplever at kriminelle aktører forsøker å framstå som lovlidige overfor offentlige myndigheter, oppdragsgivere og forbrukere, blant annet ved å følge formelle krav til registrering i offentlige registre.

Litt overordnet kan man si at den tillitsbaserte norske arbeidslivsmodellen har møtt den internasjonale virkeligheten. Et viktig spørsmål i denne sammenhengen er hvor grensen går mellom ulike grader av utnyttning i arbeidslivet. Når er det menneskehandel og når er det andre former for utnyttning? Begrepet «moderne slaveri» har i løpet av de siste årene dukket opp stadig oftere i offentligheten, og har også fått gehør i det norske politiske miljøet. I regjeringens politiske plattform fra Granavolden fra januar 2019 heter det blant annet at man vil «trappe opp innsatsen mot moderne slaveri og samle den i et eget bistandsprogram» (Regjeringen 2019, s. 103). Begrepet brukes noen ganger synonymt med menneskehandel, andre ganger som en paraplybetegnelse, som blant annet kan omfatte barnearbeid og tvangsekteskap (Rafto 2018). Diskusjoner om begrepsbruk og ulik forståelse av problemområdet har vært en gjenganger på menneskehandelsfeltet helt fra start.

Kommunene spiller mange viktige roller i denne sammenhengen. For det første er kommunal sektor en stor innkjøper/oppdragsgiver, eksempelvis innenfor bygg. I tillegg kommer kontroll- og tilsynsrollene, eksempelvis skjenkekontroll og branntilsyn. Kommunene skal også sørge for bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel. Mange av oppgavene gjøres i samarbeid med statlige aktører (kontroll) og frivillige organisasjoner (bistand).

Både med tanke på forebygging, avdekking og bistand/beskyttelse er det viktig å forstå innsatsen mot menneskehandel som en tiltakskjede som involverer kommunenes samarbeid med andre aktører (statlige myndigheter, partene i arbeidslivet og frivillige organisasjoner). Kontroll, avdekking, bistand og samarbeid er viktig for å legge til rette for etterforskning og straffeforfølgelse.

## Problemstillinger

En gjennomgående utfordring er at begrepene og grenseoppgangene på dette feltet er kompliserte – eller, kanskje mer presist, begrepene er juridisk klare, men ikke uten videre så enkle å oversette til andre praksisfelt. En begrenset rettspraksis forsterker utfordringen med å få en felles forståelse, fordi man ikke har så mange konkrete eksempler å vise til når det gjelder hva som fal-

---

<sup>1</sup> Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter.



ler innenfor og utenfor lovverket. Dette fører til at ulike aktører ofte tolker menneskehandelbegrepet ulikt (Jahnsen 2014). Det kan igjen komplisere mulighetene for avdekking, forkludre samarbeidet mellom aktørene og kommunikasjonen med mulige ofre. De fleste aktørene har dessuten begrenset direkte erfaring med menneskehandelsaker, og vil sannsynligvis heller ikke møte mange tilfeller i løpet av sitt daglige virke.

Begrepsforståelse og praksis hviler dermed på hverandre, og de ulike problemstillingene i denne rapporten er nært forbundet. Vi drøfter følgende spørsmål:

- Hvordan brukes og forstås begrepene knyttet til menneskehandel og utnytting til tvangsarbeid? Hvor går grensen mellom ulike grader av utnytting i arbeidslivet og menneskehandel?
- Hva er risikofaktorer, og hvilke bransjer er mest utsatt?
- Hva er de praktiske erfaringene med avdekking, bistand og etterforskning/straffeforfølgelse av menneskehandel i arbeidslivet? Hvor ligger utfordringene?
- Hvordan foregår samarbeidet mellom ulike aktører?
- Hvilke virkemidler finnes mot menneskehandel, og hvordan brukes de?

## Gangen i rapporten

Vi gir i dette første kapittelet en oversikt over metodene våre og forsknings-etiske aspekter ved prosjektet. I kapittel 2 redegjør vi for foreliggende kunnskap om menneskehandel i arbeidslivet, de ulike aktørene på feltet samt erfaringer fra andre nordiske land. I kapittel 3 diskuterer og beskriver vi grenseoppgangene mellom «menneskehandel» og andre begrep som er beslektet eller ofte brukes mer eller mindre synonymt, eksempelvis «grov sosial dumping», «slaveri» og «moderne slaveri». Avdekking og identifisering er hovedtema i kapittel 4. Her gjennomgås blant annet erfaringer fra det praktiske arbeidet. I kapittel 5 ser vi nærmere på bistand og beskyttelse – altså hvilken hjelp de utsatte får. Forutsetningene for etterforskning og straffeforfølgelse i denne typen saker er det redegjort for i kapittel 6. I kapittel 7 gir vi en oppsummerende drøfting av funnene.

## Metode

Grunnlaget for analysen vår er kvalitative intervjuer i Oslo og Bergen og gjennomgang av foreliggende kunnskap (rapporter og forskningsartikler), rettspraksis og en analyse av medieoppslag i årene 2016–2018. Datainnsamlingen foregikk i hovedsak i perioden oktober 2018 til mars 2019. Totalt har vi gjennomført 32 intervjuer med til sammen 38 personer (på noen av intervjuene var det flere informanter til stede). Valget av Oslo og Bergen ble gjort fordi dette er de to største byene i Norge. Det var dermed grunn til å tro at aktører med erfaring med problemstillingene ville være flest nettopp i disse byene. Samtidig vil det være forskjeller. Fafos tidligere forskning på bistand til ofre for menneskehandel i Oslo og Bergen har vist at både ulikt omfang og ulike arbeidsmåter har hatt mye å si for praksis på feltet, samtidig som mange av utfordringene er felles (Sønsterudbråten 2013).

Et av hovedformålene i undersøkelsen er å få en forståelse av vilkårene og rammeverket for arbeid mot menneskehandel og hvilke aktører som gjør hva. For å få en slik dybdeforståelse har vi brukt en kvalitativ forskningstilnærming, og intervjuene har vært delvis semistrukturerte (hvor alle informantene har fått de samme spørsmålene) og delvis åpne i formen. Det har gjort at vi har kunnet samle inn kunnskap om spesielle tema fra de aller fleste informantene (som begrepsforståelse), samtidig som vi har hatt fleksibilitet til å tilpasse spørsmålsstillingen til de ulike arbeidsområdene informantene har (som avdekking, bistand eller etterforskning). Vi har intervjuet representanter for ulike aktører: kommunale (tilsyns- og kontrollfunksjoner, NAV-kontorer og andre), statlige (politi og påtalemyndigheter, relevante departement og direktorat), sivilsamfunnet og frivillige organisasjoner og arbeidstakerorganisasjoner. Intervjuene har typisk vart i omtrent en time.

Vi har også forsøkt å få kontakt med personer utsatt for menneskehandel i arbeidslivet for intervju. Dette viste seg (slik vi på forhånd også trodde) å være vanskelig, men vi har intervjuet én person i en slik situasjon. Det er svært få såkalt «identifiserte ofre» for menneskehandel i arbeidslivet i Norge, og villigheten til å delta i et forskningsintervju er lav. Selv om vi gjerne skulle ha snakket med flere som har vært utsatt, så ville dette uansett ikke ha gitt et representativt bilde.

For å få mer informasjon om erfaringer i de andre nordiske landene ble det gjennomført seks intervjuer, og relevante skriftlige kilder er undersøkt.

Vi har bedt informantene våre om å beskrive hovedtrekkene i konkrete menneskehandel- eller utnyttingsaker de har møtt i sitt arbeid, og hvor de enten har vært sikre på at det var menneskehandel, eller hvor de har vært i tvil. Vi har prøvd å kartlegge så mye som mulig informasjon om hver sak og

hvordan den har vært behandlet i møtet med ulike institusjoner og organisasjoner – hvordan utnyttingsforholdet ble avdekket, hva slags type utnytting det var snakk om, om vedkommende ønsket og fikk bistand, og om saken ble anmeldt og etterforsket. Til sammen har vi fått informasjon om et trettitalls slike saker. Det er viktig å understreke at disse sakene ikke gir noe bilde eller antydning av det totale omfanget av slike saker i Norge, men at det dreier som om tilfeller våre informanter var kjent med.

Det er også gjennomført to nettverksmøter i løpet av prosjektperioden, med representanter fra statlige og kommunale etater i Oslo, Bergen, Kristiansand og Stavanger. Denne gruppen har også fungert som referansegruppe og som et forum for supplerende informasjon.

## **Avgrensninger**

I denne rapporten begrenser vi oss til å se på menneskehandel i forbindelse med tvangsarbeid og utnytting som foregår i arbeidslivet. Utnytting til tjenester, som tigging, salg av narkotika eller annen vinningskriminalitet, er ikke med her. Det samme gjelder problemstillinger og saker knyttet til au pair-ordningen. Au pairer er ikke omfattet av et ordinært ansettelsesforhold, og ordningen er betegnet som kulturutveksling.



## 2 Hva vet vi om menneskehandel i norsk arbeidsliv?

---

Den såkalte Lime-saken (som i skrivende stund går som ankesak i Borgarting lagmannsrett) vakte oppsikt da den ble kjent i offentligheten i 2014. Etterforskning, tiltale og dom i tingretten for menneskehandel i norsk arbeidsliv er sjeldent. Det er da heller ikke mulig å si hvor utbredt denne formen for kriminalitet er her i landet. Vi må i stor grad basere kunnskapen på innrapportering fra ulike etater, enkeltsaker fra rettsvesenet og omtale i media. Ifølge Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) i Politidirektoratet, er det krevende å avdekke menneskehandel/tvangsarbeid. Det finnes så langt ingen estimater av omfanget av tvang og utnytting av utenlandske arbeidstakere i Norge (Jahnsen 2014).

### Internasjonale og nasjonale reguleringer

Vårt utgangspunkt for drøftingene i denne rapporten er menneskehandel slik det er definert i straffeloven (§§ 257 og 258).<sup>2</sup> Norge har sluttet seg til FNs konvensjon 15. november 2000 om grenseoverskridende organisert kriminalitet og dens protokoll om menneskehandel (Palermoprotokollen), hvor menneskehandel fikk sin første internasjonalt vedtatte definisjon.<sup>3</sup> Straffeloven må også ses i sammenheng med Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 4 («Forbud mot slaveri og tvangsarbeid») og Grunnlovens § 93, som sier at «[i]ngen skal holdes i slaveri eller tvangsarbeid» og at «[s]tatens myndigheter skal beskytte retten til liv og bekjempe tortur, slaveri, tvangsarbeid og andre former for umenneskelig eller nedverdiggende behandling.»

Det ser ut til å være en forestilling hos noen om at menneskehandel bare gjelder i «slaverilignende» situasjoner, hvor ofrene er fysisk forhindret fra å

---

<sup>2</sup> Etter straffeloven som trådte i kraft 1. oktober 2015.

<sup>3</sup> Les mer om dette internasjonale rammeverket i Jahnsen (2014): *Menneskehandel og tvangsarbeid*.

reise eller av at de ikke har dokumentene sine. Selve ordet menneskehandel kan også gi et villedende inntrykk av at dette først og fremst dreier seg om rent kjøp og salg av mennesker. Lovverket setter imidlertid ingen slike begrensninger. Straffeloven fikk i 2003 en egen bestemmelse om menneskehandel i den daværende § 224, som i 2015 ble videreført i straffelovens §§ 257 og 258. I den norske straffelovens paragrafer er ikke tvangsarbeid definert. I forarbeidene til lovbestemmelsen heter det imidlertid at «ved menneskehandel er formålet å utnytte en person med bestemte tvangsmidler. At handlingen har skjedd over landegrenser er ikke avgjørende for straffbarheten» (Ot.prp. nr. 62 (2002-2003)). Det heter videre at «det ikke er nødvendig at tvang har vært anvendt for at et forhold skal defineres som menneskehandel». I begrepet tvangsarbeid ligger at vedkommende ikke har kommet frivillig inn i arbeidsforholdet og/eller ikke kan komme frivillig ut av det (ibid.).

Straffelovens §§ 257 og 258 har forbud mot menneskehandel, med straffesaker på inntil 6 og 10 år (grov menneskehandel).

I tillegg har Norge gjort ILO-protokollen om tvangsarbeid (av 2014) gjeldende for norsk lov. Protokollen er knyttet til en av ILOs kjernekonvensjoner (nr. 29) som forbyr tvangsarbeid, men som er oppdatert og gjort mer relevant for dagens situasjon. ILOs definisjon av tvangsarbeid er imidlertid beholdt, og lyder slik:

«For the purposes of this Convention the term forced or compulsory labour shall mean all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily»

I artikkel 1 i protokollen (fra 2014) heter det blant annet at «medlemmene skal treffe effektive tiltak: for å forebygge og eliminere bruk av tvangsarbeid, gi ofrene beskyttelse og tilgang til egnede, og effektive rettsmidler, slik som erstatning, og straffeforfølgelse av gjerningspersonene som står bak bruk av tvangsarbeid».

### **§ 257. Menneskehandel**

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

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

På samme måte straffes den som

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

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

### **§ 258. Grov menneskehandel**

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

## Rammeverket for arbeid mot menneskehandel

Arbeidet mot menneskehandel er forankret både i staten og i kommunene vi har undersøkt, gjennom regjeringens handlingsplan mot menneskehandel<sup>4</sup> og i kommunale handlingsplaner i Oslo og Bergen<sup>5</sup>. I omtalen av menneskehandel i arbeidslivet legger regjeringens handlingsplan blant annet vekt på at politiets organisering og innsats skal styrkes, og trekker fram at et bedret samarbeid mellom etater og innsatsen mot arbeidslivskriminalitet også vil bidra til å avdekke og forebygge menneskehandel i arbeidslivet. I vår sammenheng er det relevant å nevne at den nasjonale handlingsplanen sier at NAV Grünerløkka skal brukes som et kompetansemiljø for å gi råd og veiledning overfor andre NAV-kontorer i hele landet, slik at man samler kompetanse om hvordan ofre for menneskehandel skal bistås på ett sted.

Oslo kommunes handlingsplan mot menneskehandel inneholder 11 tiltak på feltene forebygging og informasjon, avdekking og identifisering, bistand og beskyttelse. Planen legger vekt på mulighetene for å få informasjon om menneskehandel bredt ut, både til spesielt relevante grupper som kontrollører i kommunen, og til befolkningen generelt. Det legges også vekt på samarbeid og koordinering av arbeidet, og en viktig del av dette er etableringen av Human Trafficking Support Oslo, Bydel Grünerløkka, som nevnt over. Planen viderefører det etablerte samarbeidet med frivillige organisasjoner på feltet.

Høringsutkastet for handlingsplanen i Bergen legger vekt på å fremme tverrsektorielt samarbeid. Det legges opp til å etablere en egen enhet i kommunen som skal ha et overordnet ansvar. Videreføring og formalisering av samarbeidet med frivillige organisasjoner i informasjons- og bistandsarbeid nevnes spesielt. Videre vil kommunen legge til rette for at kompetanse om menneskehandel kommer ut i helsetjenestene.

Vi vil komme nærmere inn på de ulike lovene, aktørene og tiltakene som er aktuelle for de ulike innsatsområdene i arbeidet mot menneskehandel i kapitlene som følger. Bistand til ofre for menneskehandel i Norge er dels basert på særordninger og særtiltak, dels på bruk av de generelle helse- og velferdstjenestene. Bistanden består av hjelp til livsopphold og bolig, helse-

---

<sup>4</sup> [https://www.regjeringen.no/contentassets/2b3b502659e348189abd086306ef0d19/jd\\_regjeringens-handlingsplan-mot-menneskehandel.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/2b3b502659e348189abd086306ef0d19/jd_regjeringens-handlingsplan-mot-menneskehandel.pdf)

<sup>5</sup> Oslo kommunes handlingsplan mot menneskehandel: [https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=vedlegg%2F2018\\_06%2F1255683\\_1\\_1.pdf](https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=vedlegg%2F2018_06%2F1255683_1_1.pdf) Handlingsplanen i Bergen ble sendt ut på høring i februar 2019, se høringsutkastet her: <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/1480247/Et-liv-i-frihet-Plan-mot-menneskehandel-2019-2023-horingsutkast>



hjelp, juridisk bistand, i noen tilfeller praksisplass og opplæring, aktiviteter og rådgivning/støtte. Grunnlaget for bistand er for mange den såkalte refleksjonsperioden, som er en særordning for ofre for menneskehandel (utlendingsforskriften § 8-3). Dette er en midlertidig oppholds- og arbeidstillatelse med en varighet på seks måneder, som skal ha en lav terskel for innvilgelse. Hensikten med refleksjonsperioden er å gi muligheten for å motta bistand og å ta en avgjørelse om man ønsker å samarbeide med politiet. Dersom politiet åpner en etterforskning, kan oppholdet fornyes med ett år av gangen. Dersom dette fører fram til at personen vitner i en straffesak med tiltale om menneskehandel, kan det innvilges varig opphold (beskyttelse) etter den såkalte vitneinstruksen, som kom i 2010 og er del av utlendingsforskriften (§ 8-4), som vi beskriver nærmere i kapittel 6.

Personer som har opphold under refleksjonsperioden og de ettårige midlertidige oppholdstillatelsene, har rettigheter etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) i den kommunen de er bosatt. Kommunene har dermed en sentral lovfestet rolle i bistanden til ofre for menneskehandel, og samarbeider tett med flere frivillige aktører på nasjonalt og lokalt plan.

### **Aktører og ordninger på feltet**

Det er i dag en rekke etablerte aktører som jobber med menneskehandel eller nært tilgrensende problematikk, og vi beskriver her de som er spesielt aktive i forbindelse med utnytting i arbeidslivet. Listen under er dermed ikke nødvendigvis uttømmende. Som vi vil komme inn på, er tverretattlig samarbeid og samarbeid mellom stat, kommune, frivillige- og arbeidslivsorganisasjoner fundamentet for arbeid mot menneskehandel. Det er derfor ikke et avgrenset antall aktører som er relevante i denne sammenheng. Imidlertid finnes det en del spesielle tiltak og ordninger som det er viktig å vite om før vi beskriver feltet og utfordringene nærmere:

- ROSA-prosjektet ble opprettet i 2005 og har som oppgave å koordinere trygge bosteder for ofre for menneskehandel, med tilgang til bistand og informasjon gjennom krisesentrene i hele landet. ROSA driver en døgnbemannet hjelpetelefon, der man kan henvende seg ved mistanke om menneskehandel.
- Et spesialisert botilbud for menn, Filemon, drives av Frelsesarmeen og har plass til fire personer av gangen, hvor målgruppen er menn som har vært utsatt for menneskehandel i arbeid. Dette tilbudet inkluderer muligheten for praksisplass gjennom Frelsesarmeen.

- Røde Kors driver prosjektet «Rett til å bli sett», som er rettet mot ofre for menneskehandel i alle utnyttingsformer, og har et samarbeid med hotellkjeden Choice om praksis plasser for målgruppen. Videre tilbyr de individuell oppfølging og informasjon om rettigheter og muligheter for bistand til mulige ofre for menneskehandel, samt individuell oppfølging, i tillegg til flere aktiviteter drevet av frivillige. «Rett til å bli sett» har utviklet informasjonsmaterieell rettet mot aktører på feltet, og mot mulige ofre, på flere språk.
- I Bergen har Kirkens Bymisjon en sentral rolle i å yte bistand til ofre for menneskehandel gjennom prosjekt FRI, og samarbeider tett med kommunen.
- Frelsesarmeen fokuserer også på menneskehandel i sine vanlige aktiviteter og oppsøkende arbeid, og legger vekt på å få informasjon om menneskehandel ut til sine oppsøkende virksomheter blant særlig sårbare grupper.
- Organisasjonen For Freedom tilbyr sosial oppfølging gjennom en frivillighetsordning, og mulighet for gratis terapi gjennom sine prosjekter.

Det er to andre tiltak som i utgangspunktet ikke er primært rettet mot ofre for menneskehandel som er spesielt relevante i denne sammenhengen. Det første er muligheten for såkalt «frivillig assistert retur og reintegrering» gjennom den Internasjonale organisasjonen for migrasjon (IOM). Dette er en ordning som er rettet mot asylsøkere og migranter uten lovlig opphold i Norge, og målet er å assistere med en organisert, verdig og trygg retur. I noen tilfeller kan man også kvalifisere til økonomisk reintegreringsstøtte. Det andre er en helt nyetablert ordning hvor LOs juridiske avdeling kan yte bistand til arbeidstakere med dårlig sosialt sikkerhetsnett som risikerer å stå uten inntekt. Bakgrunnen for denne ordningen var meldinger om arbeidstakere som ikke var behandlet grovt nok til å få beskyttelse som ofre for menneskehandel og tvangsarbeid, men som var for utslåtte og sårbare til at det var naturlig å forvente at de var medlemmer av fagforeninger. Dette er mennesker som gjerne «faller mellom alle stoler». Tilbudet er del av LOs strategi mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, og er tenkt som en tjeneste for det strengt arbeidsrettslige.

## Foreliggende kunnskap

Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) i Politidirektoratet har hvert år fram til 2016 samlet inn informasjon fra politi, etater og

bistandsorganisasjoner om antall personer som er identifisert som *potensielle* ofre for menneskehandel. Antallet potensielle ofre innenfor arbeidslivet – ofre for tvangsarbeid – økte årlig i perioden 2011 til 2013, fra 72 til 103. I 2015 ble det identifisert 90 potensielle ofre, og i 2016 59 mulige ofre. Det er knyttet usikkerhet til tallene. For det første er det ingen grunn til å tro at rapporteringen omfatter alle som kan være utsatt, og, for det andre, dette er potensielle ofre. Det er med andre ord ikke konstatert at de faktisk er eller har vært utsatt for menneskehandel/tvangsarbeid.

Omfangsberegningen av personer over 18 år omfatter dem som har takket ja til bistand og beskyttelse. Med bistand menes at personen har fått oppfølging av en eller flere instanser i tråd med de rettighetene antatte ofre har.

KOM peker på sentrale utfordringer med å avdekke menneskehandel og å gi bistand til ofrene, samt at det kan være for enkelt å misbruke ordningene ved å hevde at man er et offer for menneskehandel. I tillegg er det lav risiko for straffeforfølgelse for bakmenn. Noen av problemene kan skyldes uklar ansvars plassering, et fragmentert regelverk og varierende kompetanse. Økt samordning er også blant anbefalingene fra Europarådets ekspertorgan GRETA<sup>6</sup> (Politidirektoratet 2019).

Det er videre interessant se på antall anmeldelser. Tross økende oppmerksomhet om menneskehandel i arbeidslivet i offentligheten (se medieanalyse seinere i dette kapitlet) og tilsynsetater, er det en nedgang i antall anmeldelser. I 2013 var det 39 anmeldelser som omfattet tvangsarbeid, og i 2018 var det 18 saker (KOM 2019). Det er likevel umulig å si om at dette innebærer en faktisk nedgang i omfanget av menneskehandel i norsk arbeidsliv, siden det er mange faktorer som kan påvirke om en sak blir anmeldt eller ikke.

Tabell 2.1 Antall anmeldelser menneskehandel. 2013-2018.

År	Antall anmeldelser for tvangsarbeid
2013	39 (hvorav 5 grove)
2014	68 (hvorav 50 grove) *
2015	18 (hvorav 3 grove)
2016	8
2017	16
2018	18 (hvorav 2 grove)

\* Det høye antallet i 2014 skyldes primært avdekking av noen større sakskomplekser. I én sak hvor det var mistanke om grov utnyttning til tvangsarbeid ble det registrert 36 fornærmede (Lime-saken).

<sup>6</sup> GRETA står for Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, og er en ekspertgruppe nedsatt av Europarådet for å overvåke implementeringen av Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel.

Kripos (2017) viser til nettverk eller organiserte grupper med opphav i europeiske land, nærmere bestemt rumenske, litauiske, polske og albanske nettverk/grupper. Disse rekrutterer og utnytter primært ofre av samme nasjonalitet, men enkelte utnytter også ofre fra andre fattige EU-land. Politiet har indikasjoner på at ett av disse nettverkene videreselger identiteten til ofrene til andre grupper i Norge for videre utnytting. I enkelte av virksomhetene foregår det trolig utnytting til arbeid under dekke av tilsynelatende lovlige arbeidskontrakter.

Ifølge Politidirektoratet er det etablert menneskehandelgrupper i politidistriktene, og politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel skal bidra til økt forståelse og kunnskap i norsk politi.

I en rapport utarbeidet av Halogen og Rambøll (2018) kommer det fram at ofre innen tvangsarbeid krever innsats fra andre aktører og en annen tilnærming enn identifisering av ofre innen prostitusjon. Det vurderes å være størst behov for å videreutvikle kompetanse på arbeidslivsområdet.

Det finnes lite forskning på menneskehandel til tvangsarbeid, og mangelen på kunnskap synes å prege både den norske og internasjonale politikkutformingene, slik det påpekes i en rapport om gråsoneproblematikk i arbeidslivskriminalitet (Jahnsen 2014). I denne rapporten konkluderes det med at en av hovedutfordringene er hvordan politiets innsats skal organiseres. Menneskehandel til tvangsarbeid synes å være et felt som «faller mellom alle stoler». I tillegg har mye av ressursene vært rettet mot å bekjempe utnytting til prostitusjon, noe som gjør at andre former for menneskehandel har blitt stilt i skyggen (ibid.).

I dokumentarboka *Det mørke arbeidslivet* (Hasås 2017) beskrives enkelt historier om grov utnytting og menneskehandel i ulike bransjer. Her er det også et kapittel om helse- og arbeidsvilkår blant migranter i den mest utsatte delen av Oslos arbeidsliv. Hjelpeorganisasjoner og fagbevegelsen rapporterer om økende hyppighet av fattige migranter som havner i utbytende og helse-skadelige arbeidsforhold. Disse jobber gjerne for seg selv eller i bedrifter med høy kontantomsetning og stort behov for ufaglært arbeidskraft. I historiene fra migrantene dukker også kjente og etablerte bedriftsnavn opp blant arbeidsgiverne. Det er med andre ord ingen vanntette skott mellom det seriøse og de mørkeste delene av arbeidslivet. Berøringspunkter kan for eksempel forekomme i lange kontraktkjeder. I et byggeprosjekt kan det være svært vanskelig for oppdragsgiver eller hovedentreprenør å vite hva som foregår hos alle underleverandørene, kanskje seks-sju ledd fra start. Det kan føre til uklare ansvarsforhold og mangel på kontroll over hvem som utfører jobben og på hvilke vilkår. På dette området er det innført nye krav om begrensninger i kontraktkjeden i regelverket for offentlige anskaffelser.

## Hvordan brukes begrepet menneskehandel i offentligheten?

Som vist assosieres menneskehandelbegrepet ofte med prostitusjon. For å se litt nærmere på hvordan begrepet brukes i den norske offentligheten, kan vi søke i Retrievers base over medieoppslag. Denne basen omfatter alle norske kilder (både papir, tv, radio og på nett). For å måle antall treff brukte vi søkekriteriet «menneskehandel AND arbeids\*». Dette gir en kombinasjon av «menneskehandel» og ulike varianter av ord som begynner på arbeids (som arbeidsliv, arbeidstaker, arbeidsforhold mv.). Dette er ingen vitenskapelig medieanalyse, men gir et overblikk over hva slags saker som har preget offentligheten. Antall treff behøver ikke nødvendigvis å si noe om antall saker. Det kan for eksempel være én eller to store saker som refereres i et stort antall medier.

I årene fra 2003 til 2018 er det ingen klar linje når det gjelder oppmerksomhet – det vil si at antallet går opp og ned gjennom perioden. I startåret 2003 var det 70 treff på kombinasjonen. I 2014 (toppåret i denne perioden) var det 1492 treff på kombinasjonen «menneskehandel AND arbeids\*». Mye skyldes nok Lime-saken.

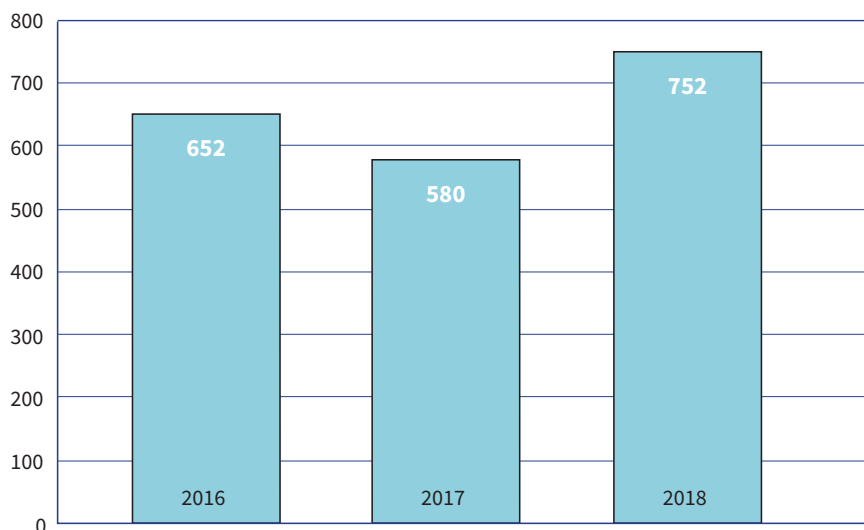
For de tre siste årene – 2016-2017-2018 – er treffene undersøkt nærmere. Det vil si at vi har gått inn i sakene for å se hva de dreier seg om. Antallet treff vises i figur 2.1. Som det framgår er nivået atskillig høyere og mer stabilt enn for eksempel i 2003 (70 treff) og 2004 (97 treff).

Selv om søket i utgangspunktet skal knyttes til «arbeid», så handler flere av sakene i disse årene om prostitusjon, blant annet om sexkjøpsloven og bordellvirksomhet.

I 2016 var Lime-saken for retten, noe som førte til mange nyhetsoppslag. Det var også oppslag om en av sakene som er omtalt under rettspraksis (se neste avsnitt), nærmere bestemt om renholdsvirksomheten som var tiltalt og ble frifunnet i Bergen tingrett for menneskehandel. Det var i tillegg saker om steinleggermiljøet (omreisende steinleggere fra Storbritannia som tilbød sine tjenester, først og fremst til privatpersoner) og om nordkoreanere som var på arbeidsoppdrag på et norsk verft, via et polsk firma.

I 2017 var det foruten saker om au pairer og prostitusjon, oppslag om rumenske tiggere og utnytting av asylsøkere. På arbeidslivets område er det verd å merke seg artikler om hvordan gjengkriminaliteten infiltrerer arbeidslivet, og at bransjer som renhold og bilvask blir nevnt i forbindelse med mistanke om menneskehandel. Dette var også året da den såkalte Gartnerisaken ble behandlet i Høyesterett – den første høyesterettsdommen om tvangsarbeid.

Figur 2.1 Medietreff ved søk på «menneskehandel AND arbeids\*» 2016-2018. Kilde: Retriever



I 2018 var det igjen saker om steinleggermiljøet, om Lime-saken (dom kom i 2018) og om restaurantsaken i Stavanger. Menneskehandel ble også omtalt i forbindelse med saker om arbeidslivskriminalitet og/eller brudd på utlendingsloven, for eksempel mongolske renholdere som jobbet uten oppholdstillatelse. Det var i tillegg omtale av utenlandske fartøy som drev snøkrabbe-fiske i Barentshavet, hvor det blant annet var mistanke om menneskehandel.

## Risikofaktorer og utsatte bransjer

Lønn, arbeidstid, helse, miljø og sikkerhet (HMS) og eventuelt bolig stilt til disposisjon fra arbeidsgiver, er sentrale områder for å kunne vurdere om et arbeidsforhold er seriøst. Det finnes ingen nasjonal minstelønn i Norge, så det er i utgangspunktet ikke brudd på lovverket dersom man betaler noen dårlig (unntatt bransjer der det er innført en allmenngjort tariffavtale). Andre sentrale forhold (arbeidstid, HMS og bolig fra arbeidsgiver) er regulert i arbeidsmiljøloven. Arbeidstilsynet har ansvaret for å føre tilsyn med at bestemmelsene overholdes. Ved mistanke om alvorlige saker meldes disse videre til politiet.

Fafo har gjennom tidligere prosjekter laget en liste over risikofaktorer for sosial dumping og arbeidslivskriminalitet (se for eksempel Ødegård & Eldring 2016). Mange av de samme faktorene kan også brukes når man skal

vurdere risiko for menneskehandel, da det som nevnt er en glidende skala mellom ulike grader av utnytting:

- Bransjer/virksomheter med stort innslag av ufaglært arbeidskraft og få formelle krav til kompetanse
- Stort innslag av utenlandsk arbeidskraft. Kort opphold og ansatt i utenlandske bedrifter
- Atypiske ansettelser (altså ikke fast ansatt)
- Lange kontraktkjeder
- Lave etableringskostnader i bransjen
- Lav organisasjonsgrad
- Fravær av tariffavtale/allmenngjort tariffavtale
- Arbeid utført i private hjem

Både utenlandsk bakgrunn og tilknytningsform til arbeidslivet spiller en vesentlig rolle for hvor sårbar man er i arbeidssituasjonen. Lave etableringskostnader og få krav til arbeidstakernes kompetanse (som for eksempel i renhold) gir større spillerom for mennesker som vil tjene «raske penger» og beveger seg utenfor regelverket. Det er ikke forbundet med så stor risiko å gå konkurs, og det er som regel lett å starte opp igjen.

Jahnsen (2014) påpeker at illegale/semilegale arbeidsrelasjoner, restriktive innvanderregimer, avhengighetsrelasjoner, språklige barrierer, lukkede miljøer og lite kontrollvirksomhet er klare risikofaktorer for menneskehandel/utnytting til tvangsarbeid.

Mange av de risikofaktorene som er nevnt ovenfor, ble også påpekt av våre informanter. I tillegg ba vi dem i løpet av intervjuene å si hvilke bransjer de mente var mest sårbare. Risikobransjer for menneskehandel som nevnes av våre informanter er:

- Vaskehall (bilvask/bilpleie)
- Restaurant, pizza/kebab
- Bemanningsbransjen
- Massasjeinstitutter
- Neglesalonger
- Renhold (spesielt på nattestid)
- Byggebransjen
- Fiskeindustri
- Steinlegging/omreisende håndverkere
- Drosjenæringen

I Jahnsens rapport fra 2014 nevnes også hoteller og gård/gartnerier. Det er viktig å være klar over at informantene våre kan henviser til de samme sakene, slik at antallet som nevner disse bransjene ikke nødvendigvis sier noe om faktisk utbredelse. For eksempel er det en del av informantene som henviser til dokumentaren om bilpleie i NRK Brennpunkt – «Prisen for en ren bil». Inntrykket av hvor det er størst risiko kan derfor også bli selvforsterkende, ved at det blir mer oppmerksomhet om de bransjene man opplever som utsatte fra før.

## Rettspraksis

Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) har utarbeidet en oversikt over dommer for perioden 2003 til 2019 (første tertial). Den viser at det er avsagt 47 fellede dommer etter innføringen av straffebestemmelsen om menneskehandel i 2003. 45 av dommene er rettskraftige.

- 36 av sakene gjelder utnyttning til prostitusjon eller andre seksuelle formål.
- 11 av sakene gjelder utnyttning til tvangsarbeid eller tvangstjenester. Av disse er det fire saker som gjelder tvangsarbeid (steinlegging, sesongarbeid, dagligvarehandel og restaurantdrift).<sup>7</sup> Blant de sakene som kommer inn under tvangstjenester, er vinnings- og narkotikakriminalitet, utnyttning til tigging eller en kombinasjon av disse.

I dette kapittelet ser vi nærmere på de fire sakene som omhandler tvangsarbeid, og hvor det har blitt domfellelse. Dommene fra Stavanger (restaurant) og fra Oslo tingrett i Lime-saken er ikke rettskraftige. Det vil si at dommene er anket.

I tillegg er det verd å se nærmere på en sak hvor det ikke ble domfellelse, fra Bergen tingrett i 2016. Utdragene her er laget på basis av dommene, som er hentet fra Lovdata.

Felles i vurderingene av den situasjonen som arbeidstakerne har befunnet seg i, er:<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Gjengivelsene av rettspraksis bygger på dommene (hentet fra Lovdata) samt oppsummeringen fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM), datert 30. april 2019.

<sup>8</sup> Se også diskusjonen om begrepsbruk i kapittel 3.



- Arbeids- og lønnsforhold
- Bo- og sanitærforhold
- Grad av bevegelsesfrihet og isolasjon
- Maktbruk
- Underordnings- og avhengighetsforhold
- Konsekvenser ved å bryte ut av arbeidsforholdet (hvor byrdefullt det vil være)

### **Gartnerisaken**

Denne dommen kom i juni 2017, og er den første saken om tvangsarbeid som Høyesterett har behandlet (HR-2017-1124-A). De to dømte indiske mennene hadde fått inderer til Norge for å arbeide som sesongarbeidere i gartnerier. Arbeiderne kom fra relativt fattige kår i India, og de kom frivillig tilbake til samme arbeidsgiver i Norge flere år på rad (fra 2008 til 2011).

I den konkrete vurderingen var det lagt vekt på at arbeidstakerne var grovt underbetalt, hadde dårlige arbeids- og levekår og var uten reell handle- og bevegelsesfrihet. De forsto ikke norsk, hadde omtrent ikke noe nettverk og ingen egne penger. Arbeiderne bodde spartansk på gartneriets område, og tilbragte nær all tid der. De arbeidet opp mot 14 timer per dag, sju dager per uke, og lønna ble først utbetalt etter retur til India. At utbetalingen først skulle skje når de kom tilbake til India, er, ifølge Høyesterett, det viktigste tvangsmiddelet mot å komme seg ut av arbeidsforholdet frivillig. De kunne risikere å tape hele lønna. Det legges også vekt på at arbeidstakerne og familiene deres kunne få problemer i hjemlandet dersom de trosset arbeidsgiver.

I forbindelse med visumsøknadene, som ga arbeidstillatelse for seks måneder av gangen, ble det utarbeidet fiktive arbeidstilbud som ble presentert for norske myndigheter. De tiltalte oppbevarte arbeidernes pass mens de var i Norge, og hadde dessuten hånd om returbillettene. Arbeidstakerne visste at de deltok i et ulovlig opplegg, og at det kunne være risikabelt å påkalle myndighetenes bistand.

Det ble ikke benyttet fysisk makt, mishandling eller innesperring. Arbeiderne ble ikke lurt til Norge på falske premisser, men i dommen påpekes det at det eksisterte et over-/underordningsforhold som er ukjent i norsk arbeidsliv. Realiteten var at de var helt bundet til og avhengige av arbeidsgiver. Konklusjonen var det var «et press i systemet som gjorde at de ikke frivillig kunne komme ut av arbeidsforholdet».

To menn ble dømt til fengsel i henholdsvis fire år og seks måneder og tre år og to måneder for grov menneskehandel til tvangsarbeid. De fornærmede ble tilkjent erstatning for tapt lønn og 30 000 kroner hver i oppreisningserstatning.

### **Steinleggersaken**

Denne rettskraftige dommen, som var den første om utnyttning ved tvangsarbeid, skriver seg fra Jæren tingrett sommeren 2008. En britisk mann ble dømt for å ha utnyttet flere engelske personer til tvangsarbeid. Arbeidsgiver tilhørte en etnisk gruppe kalt «Travellers», som er omreisende storfamilier.

Arbeidstakerne var i utgangspunktet hjemløse, svakt fungerende og uten inntekt. De ble tatt til Norge for å utføre asfalt- og steinlegging. Arbeidet var svært dårlig betalt, det var lange arbeidsdager på 12–14 timer og dårlige boforhold. De hadde ikke annet maskinelt utstyr enn en planeringsmaskin, og brukte ellers hakke og spade. «Fridager», som søndager, ble brukt til å oppsøke boliger med forespørsel om nye oppdrag. En av arbeidstakerne fortalte at han fikk 300 kroner dagen i lønn, men ble så trukket 200 kroner i felleskostnader. All lønn ble utbetalt kontant daglig. Arbeidstakerne var under streng kontroll og ble truet med å bli slått eller drept dersom de ikke utførte arbeidet eller stakk av.

Til forskjell fra de tre andre sakene var disse arbeidstakerne EØS-borgere. Trusselen om å bli sendt ut av landet (på grunn av manglende arbeidstillatelse) dersom de varslet myndighetene, var derfor ikke til stede. Det levde imidlertid under trusler om gjengjeldelse, noe som førte til at en av arbeidstakerne fikk beskyttelse i Norge (hemmelig adresse).

Arbeidstakerne dro til Norge frivillig. I dommen heter det at samtykkene ses på som irrelevante, fordi det i fortsettelsen forelå en utnyttning ved misbruk av sårbar situasjon.

Mannen ble dømt til fengsel i ett år og seks måneder.

### **Lime-saken (ikke rettskraftig)**

Dette er den mest omfattende og trolig den mest kjente saken som har omfattet menneskehandel i Norge. Dommen fra Oslo tingrett kom i juni 2018. Tolv personer ble dømt for grov menneskehandel og en rekke andre straffbare forhold. Ti pakistanske menn ble utnyttet til tvangsarbeid i butikkjeden Lime. Flertallet kom fra Pakistan som lønnspecialister,<sup>9</sup> og de måtte betale penger for at arbeidsgiver skulle skaffe visum til Norge.

---

<sup>9</sup> Ordningen med såkalte lønnspecialister, «Oppholdstillatelse til spesialister grunnet lønnstilbud» ble opprettet i 2010, for faglærte innvandrere med tilbud om arbeid med lønn på 500 000 kroner per år. [https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2009-10-15-1286/KAPITTEL\\_6-1#KAPITTEL\\_6-1](https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2009-10-15-1286/KAPITTEL_6-1#KAPITTEL_6-1)

Denne ordningen ble avviklet i 2013 i Arbeidsdepartementets Rundskriv A-03/2012.

I dommen er det lagt til grunn at de reiste frivillig, og formålet var å få permanent oppholdstillatelse i Norge etter tre år. De jobbet 12–14 timer daglig, 6–7 dager i uka, for 10 000 kroner per måned. I tillegg måtte de betale arbeidsgivers utgifter til skatt og arbeidsgiveravgift, som var beregnet ut fra en lønn på 500 000 kroner i året. Disse utgiftene var på ca. 21 000 kroner i måneden, og underskuddet ble gjort om til gjeld eller ble dekket av familiemedlemmer. For dem som ikke bodde hos familie eller venner i Oslo, ble utgifter til husleie og mat mv. gjort om til gjeld til arbeidsgiver. Flere utførte også private tjenester for de tiltalte. I tillegg ble det tatt opp lån og skaffet kredittkort i flere banker, som sto i arbeidstakernes navn.

De fleste arbeidstakerne hadde begrenset nettverk i Norge, snakket lite norsk og hadde dårlige engelskkunnskaper. De hadde ingen penger til eventuelt å kjøpe returbillett til Pakistan, og noen hadde heller ikke tilgang til eget pass. I dommen heter det blant annet at kombinasjonen av betalte visumpenger, opparbeidet gjeld og utsiktene til permanent oppholdstillatelse i Norge innebar en kraftig innlåsingseffekt. Konsekvensene ved å bryte ut var store.

Tingretten mener at Lime-saken har mange av de samme elementene som Gartnerisaken (se ovenfor). Selv om arbeidstakerne ikke ble direkte lurt til Norge, så ble arbeidshverdagen mer krevende enn de var forespeilet. Et annet likhetstrekk var frykten for å varsle myndighetene, siden arbeidstillatelsen kunne bli trukket tilbake.

Hovedmannen ble dømt til fengsel i ni år, fradømt rett til å drive selskap eller ha ledende stilling/styreverv og til å betale tilbake 42,6 millioner kroner til staten. De medtiltalte ble dømt til ulike fengselsstraffer, og én ble frifunnet.

### ***Restaurant (ikke rettskraftig)***

Et indisk ektepar ble i Stavanger tingrett i januar 2019 dømt for grov menneskehandel. De hadde fire indiske kokker som jobbet i restauranten 6–7 dager i uka, i inntil 10–12 timer per dag, med en lønn på ca. 5000–8000 kroner per måned. Det var laget et fiktivt lønns- og kontraktsystem overfor arbeiderne og norske myndigheter. Oppholdstillatelsen var knyttet til arbeid i restauranten, og de hadde dermed ingen reell mulighet til å avslutte arbeidsforholdet. Kokkene var avhengige av å få et sted å bo, og manglet kunnskap om norske forhold. Arbeidet ble dessuten utført under kritikkverdige fysiske forhold (lav takhøyde, manglende lys og ventilasjon).

I tillegg hadde ekteparet en afghansk mann som jobbet i oppvasken. Han fikk 10 000 kroner for et halvt års arbeid, og hadde verken oppholds- eller arbeidstillatelse. Denne mannen kunne ikke søke hjelp uten å sette seg selv i

fare for å bli utvist, og han fortsatte i arbeidsforholdet selv om han ikke fikk lønn. Ekteparet ble ikke dømt for menneskehandel overfor den afghanske mannen, men for brudd på overtredelse av utlendingsloven (§ 108). Det vil si bruk av utlendings arbeidskraft når vedkommende ikke har nødvendige tillatelser.

Mannen og kvinnen ble dømt til fengsel i henholdsvis to år og to måneder og ett år og seks måneder, samt til å betale erstatning og oppreisning til kokene.

### ***Renhold (frifinnelse)***

En eier av en renholdsbedrift i Bergen (fra Sri Lanka, norsk statsborger) var tiltalt for å ha utnyttet tre menn (fra Bangladesh og Sri Lanka). De jobbet lange arbeidsdager under kummerlige forhold.

To av dem hadde fått endelig avslag på søknad om asyl, og hadde derfor ikke lov til å jobbe i Norge. Den tredje var tiltaltes bror og hadde bosettings-tillatelse i Norge.

I dommen ble det lagt vekt på at arbeidstakerne hadde kommet frivillig til Norge og at de ikke ble kontrollert utenfor arbeidstiden. Et annet vesentlig punkt var at de manglet oppholdstillatelse og derfor ikke kunne tjene penger på lovlig vis.

En av arbeidstakerne jobbet om lag 80 timer per uke, med under 45 kroner i timelønn. Utbetalingene skjedde sporadisk og kontant. Han kunne ikke komme ut av arbeidsforholdet siden han manglet oppholdstillatelse (avslag på asylsøknad), manglet norskkunnskaper, hadde lite skolegang og et begrenset nettverk. Bolig var også knyttet til arbeidsgiver. Den andre arbeidstakeren (bror til arbeidsgiver) jobbet 12–16 timer per dag, og all lønn ble overført til konti som arbeidsgiver disponerte eller kontrollerte. Han hadde svekkede kognitive evner, kunne ikke norsk, og bodde i en bolig som var leid av broren. Den tredje arbeidstakeren kom til Norge som enslig asylsøker, men hadde fått avslag på søknaden. Han gikk frivillig inn i arbeidsforholdet med den tiltalte arbeidsgiveren.

I dommen heter det at det er avgjørende for om det foreligger tvangsarbeid om fornærmede kan komme frivillig ut av arbeidsforholdet. Retten fant ikke at det forekom vold eller trusler mot arbeidstakerne, selv om de papirløse levde i frykt for å bli angitt til politiet. Denne sårbarheten kunne utnyttes ved å tilby arbeidsvilkår som for andre ville være helt uakseptable. Tvangselementet var likevel knyttet til at det ikke var et reelt alternativ å reise ut av landet.

Etter en samlet vurdering av omstendighetene i saken, konkluderte flertallet med at det ikke var ført tilstrekkelige beviser for at det forelå en tvangs-

situasjon der de fornærmede ikke frivillig kunne komme seg ut av arbeidsforholdet.

### **Fellestrekk i dommene**

Felles for sakene med domfellelse er at de omfatter utnyttning av utenlandske arbeidstakere, fra India, Pakistan og England. I saken hvor det ikke ble domfellelse, var arbeidstakerne fra Bangladesh og Sri Lanka. Sammen med arbeidstakere fra India og Pakistan er disse fra såkalte tredjeland (utenfor EØS-området) og må ha oppholdstillatelse for å arbeide i Norge. Dette kan skape et større avhengighetsforhold til arbeidsgiver (se også kapittel 3).

Et annet fellestrekk i sakene med domfellelse er at arbeidsgiverne hadde samme opprinnelse som de utnyttede arbeidstakerne (med unntak av den afghanske asylsøkeren i restaurantsaken), noe som i utgangspunktet kan ha ført til at det var skapt et tillits- og/eller avhengighetsforhold. Andre sider ved sakene er en felles oppfatning av over- og underdanighet i arbeidsforholdet, og at det skapes frykt for represalier i hjemlandet, for eksempel mot familien.

### **Erfaringer fra andre nordiske land**

Som del av dette prosjektet gjorde vi en begrenset informasjonsinnhenting fra de andre nordiske landene, om erfaringer med å arbeide mot menneskehandel i arbeidslivet, og med vekt på kommunenes rolle. Hensikten var å undersøke om det var mulig å hente inspirasjon eller arbeidsmåter for kommunene fra land som er lik Norge på mange måter.

Det viser seg å være lite erfaring med arbeid mot menneskehandel i arbeidslivet i de andre nordiske landene, og en begrenset overføringsverdi. I Sverige og Island har det knapt kommet opp noen saker på dette området. I Danmark og Finland har det vært avdekket flere saker om menneskehandel i arbeidslivet, og utfordringene er de samme i disse landene som i Norge. Det er imidlertid, etter det vi kan se, ingen metoder eller tilnærminger som er direkte overførbare til norske forhold, eller spesifikt til norske kommuners arbeid mot menneskehandel. Både Danmark og Finland har en annen organisering av innsatsen mot menneskehandel enn det Norge har, og en annen organisering av politiet og andre etater med tanke på arbeidslivskriminalitet. Arbeidet mot menneskehandel er også mer sentralisert, og kommunene har ikke den samme rollen i dette arbeidet som i Norge.

Det finnes imidlertid ressurser spesielt utviklet av det danske Center mod menneskehandel, som kan ha en nytte for norske aktører. Samtidig er

det viktig å huske at selv om de nordiske landene kan være like på mange måter, er disse ressursene utviklet med tanke på danske forhold, og ikke norske. Center mod menneskehandel har et overordnet ansvar i arbeidet mot menneskehandel, og de har utgitt flere rapporter om menneskehandel slik dette arter seg i Danmark, for eksempel i rengjøringsbransjen<sup>10</sup> og i gartneri og landbruk<sup>11</sup>. Senteret har også utviklet et nettverktøy – såkalte guidelines<sup>12</sup> – for virksomheter og arbeidsgivere om hvordan de kan unngå å bli satt i forbindelse med tvangsarbeid, og de har hatt et samarbeid med næringslivet for å skape en større bevissthet om menneskehandel i arbeidslivet. Ellers er det verd å notere seg at Østersjørådet<sup>13</sup> har utviklet en rapport rettet mot kommuner i regionen, som gir en oversikt over noen overordnede prinsipper i arbeidet mot menneskehandel og hva som kan være viktig i en lokal sammenheng. Rapporten går igjennom den internasjonale definisjonen av menneskehandel og trekker opp noen nøkkelpinsipper i arbeidet med forebygging, identifisering og bistand, og den beskriver også noen eksempelsaker på menneskehandel i regionen.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> <https://socialstyrelsen.dk/udgivelser/menneskehandel-i-rengøringsbranchen>

<sup>11</sup> <https://socialstyrelsen.dk/udgivelser/menneskehandel-i-den-grønne-sektor>

<sup>12</sup> <http://virk.cmm.dk/>

<sup>13</sup> Østersjørådet er en regional samarbeidsorganisasjon som ble opprettet i 1992. Følgende land er medlem av rådet: Danmark, Estland, Finland, Island, Latvia, Litauen, Norge, Polen, Russland, Sverige og Tyskland. I tillegg deltar EU-kommisjonen.

<sup>14</sup> <https://www.cbss.org/wp-content/uploads/2016/03/Guidelines-for-Municipalities-ENG.pdf>

## 3 Begrepsbruk og gråsoner

---

Begrepsbruken på dette feltet er vanskelig og menneskehandel brukes sjelden i forbindelse med arbeidsforhold, ifølge mange av informantene i dette prosjektet. Det er spesielt aktører utenfor politi- og justissektoren som synes det er krevende å bruke og avgrense menneskehandelsbegrepet i møte med konkrete saker.

Det er noen spørsmål som går igjen i diskusjonene om begrepsbruk. Hvor går grensen mellom ulike grader av utnyttning i arbeidslivet og menneskehandel? Når er det riktig å snakke om grov sosial dumping, og hva er egentlig forskjellen på dette og menneskehandel? Når aktører med inngående kjennskap til arbeidslivet sier at det etter deres mening ikke eksisterer menneskehandel i Norge, er det trolig uttrykk for manglende kunnskap om straffelovens bestemmelser. Hvis man i stedet spør de samme menneskene om det forekommer at personer i en sårbar posisjon blir utnyttet i ulike former for arbeid, vil det være svært overraskende om svaret fremdeles er nei.

I tillegg er det trolig mangel på bevissthet. Begrepet menneskehandel har gjennom mange år vært knyttet til prostitusjon fordi det har vært mest fokusering på dette feltet, noe som har skapt inntrykk av at det først og fremst er dette det dreier seg om. Selve offerrollen kan også spille en rolle i folks bevissthet. Det er kortere vei til å bli omtalt og erkjent som offer for seksuelle krenkelser enn ved utnyttning i arbeid. Det samme gjelder dersom det er barn som blir utnyttet.

Menneskehandel er et begrep som er litt flytende for mange. Det er derfor en svært forståelig tvil om hva som skal til for å igangsette tiltak eller ta saken videre som en mulig menneskehandelsak. Hva hvis man tar feil, og setter i gang en prosess på menneskehandel som seinere viser seg å være feil? Eller om man ikke kjenner igjen tegnene, og seinere tenkere at man burde ha gjort noe? Som en av våre informanter sa det:

Det blir et psykologisk problem å sette i gang en sak når man ikke vet om det er sosial dumping eller menneskehandel (intervju med myndighetsrepresentant).

I dette kapitlet vil vi gå igjennom ulike begrep som ofte skaper forvirring eller brukes på ulike måter på dette feltet. Avgrensningen mellom menneskehandel og andre former for utnytting i arbeidsforhold er i stor grad et juridisk spørsmål som avklares gjennom rettslige prosesser. Hver situasjon må vurderes for seg. Høyesterett formulerer det på denne måten:

«(...) spørsmålet om det foreligger tvangsarbeid i straffelovens forstand, beror på en helhetlig vurdering av den konkrete situasjonen» (HR-2017-1124-A).

Dette gjør det ikke spesielt enkelt å vurdere om noe er eller kan være menneskehandel ved første blikk. Hva er det eksempelvis som regnes som «misbruk av sårbar situasjon», som er ett av kriteriene i straffeloven? Kan det for eksempel være menneskehandel dersom man har kommet frivillig til Norge for å jobbe? Eller hva når arbeidstakerne har få valg, for eksempel fordi de har satt seg i gjeld? Sakene er kompliserte, og det er vanskelig å få domfellelse. Så langt er det begrenset rettspraksis i Norge på dette området, slik vi diskuterte i kapittel 2. Stor usikkerhet om begrepene kan føre til at færre saker blir avdekket og etterforsket, noe som igjen gjør at usikkerheten vedvarer siden man ikke har så mange konkrete eksempler å lene seg på.

## **Ulike begreper og glidende skala**

I Norge har det i de siste 15 årene vært stor debatt om sosial dumping, knyttet til den store arbeidsinnvandringen etter utvidelsene av EU/EØS. Etter regjeringsskiftet i 2013, har begrepet arbeidslivskriminalitet blitt introdusert. Det er også en rekke andre begreper som er brukt om utnytting i arbeidsforhold: useriøsitet, usunn konkurranse, uanstendig arbeid og grå bedrifter. De siste årene har også begrepet moderne slaveri blitt introdusert.

Det kan ofte være vanskelig å avgjøre om det er snakk om et straffbart forhold i form av menneskehandel eller om arbeidstakerne er utsatt for brudd på arbeidsmiljøloven og/eller lov om allmenngjøring av tariffavtaler. Dårlig lønn og lange arbeidsdager kan ikke forsvares, men behøver ikke bety at vedkommende er utsatt for menneskehandel. Det samme gjelder når lønna tilbakeholdes eller at noen mangler arbeidskontrakt. At en arbeidstaker avsløres med et falskt HMS-kort på en byggeplass er ikke automatisk tegn på utnytting, men kan komme av en forsinket registrering, slurv eller forglemmelse. Arbeidstakerne kan også godt vise tegn til nervøsitet uten å være utsatt for noe straffbart. Årsaken kan være at de frykter å miste jobben dersom de sier noe ufordelaktig om arbeidsgiver, for eksempel i forbindelse med en inspek-



sjon fra Arbeidstilsynet. Det er med andre ord ikke bare ett enkelt element som kan fastslå om noe er menneskehandel eller ikke.

### **Sosial dumping, arbeidslivskriminalitet og menneskehandel**

De to begrepene som i størst grad er i bruk for å beskrive press på lønns- og arbeidsvilkår, samt brudd på skatte- og trygdelovgivning, er sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.

Sosial dumping er ikke et juridisk begrep, og kan tolkes på ulike måter. Her brukes en operasjonalisering som ble gjort av regjeringen Stoltenberg i forbindelse med myndighetenes første handlingsplan mot sosial dumping, hentet fra St.meld. nr. 2 (2005-2006:63).

«Etter Regjeringens vurdering er det sosial dumping av utenlandske arbeidstakere både når de utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og/ eller når de tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenliknet med hva norske arbeidstakere normalt tjener eller som ikke er i tråd med allmenngjøringsforskrifter, der slike gjelder.»

Et av de viktigste tiltakene for å hindre dårlige lønns- og arbeidsvilkår har vært allmenngjøring av lønn.<sup>15</sup> Det vil si at det innføres en minstelønn basert på tariffavtalens bestemmelser som alle arbeidstakere har rett på – uavhengig av om det finnes en tariffavtale på arbeidsplassen eller ikke. Formålet er å hindre at utenlandske arbeidstakere jobber for langt dårligere vilkår enn det som er vanlig i Norge. Så langt (høsten 2019) er det ni områder som er omfattet av allmenngjorte tariffavtaler.<sup>16</sup>

Etter regjeringsskiftet i 2013 ble retorikken og oppmerksomheten endret noe. Arbeidslivskriminalitet ble det brukte begrepet fra myndighetenes side, som erstatning for sosial dumping. I januar 2015 kom regjeringen Solberg med sin strategi for å styrke innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. Strategien ble revidert i februar 2017, og deretter i februar 2019.

Arbeidslivskriminalitet omfatter ofte et bredt spekter av aktiviteter og brudd på ulike regelverk, og er derfor vanskelig å avgrense og definere. I strategien defineres arbeidslivskriminalitet som:

<sup>15</sup> LOV-1993-06-04-58

<sup>16</sup> Bransjene som har allmenngjorte tariffavtaler er bygg, renhold, overnatting, service og catering, skips- og verftsindustrien, jordbruk og gartnerier, fiskeindustribedrifter, elektro, godstransport på vei, og persontransport med turbil. <https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/lonn/minstelonn/>

«Handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen.»

De viktigste lovene når det gjelder arbeidsvilkår er arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven. Brudd på arbeidsmiljøloven eller pålegg som er gitt av Arbeidstilsynet, kan straffes med bøter eller fengsel i inntil ett år, eller begge deler. Under særlig skjerpene omstendigheter kan det bli fengsel i inntil tre år. Brudd på vedtak etter allmenngjøringsloven kan straffes med bøter eller fengsel i inntil ett år – og tre år ved grove overtredelser.

I regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet er det også et eget avsnitt om menneskehandel, der det heter at indikatorer kan være at arbeiderne lever under uverdige forhold og mangler kontroll over egen arbeids- og livssituasjon. Det kan være tale om maktbruk, avhengighetsforhold og press, som den enkelte føler seg tvunget til å akseptere for å unngå at arbeidsgiveren varsler myndighetene om ulovlig opphold eller andre forhold som kan få negative konsekvenser for vedkommende (Departementene, 2019).

Det er viktig å forstå menneskehandel heller som del av et rammeverk enn noe som representerer et objektivt eksisterende fenomen. Menneskehandel er en utnyttende situasjon som oppfyller visse kriterier. Disse kriteriene er del av en glidende skala og inkluderer elementer som sårbarhet og utnyttning av sårbarhet, noe som er vanskelig å måle.

Menneskehandelsbegrepet tolkes gjerne ulikt og begrepet kan skape distanse. Folk som ikke kjenner lovgivningen eller rettspraksis får ofte en aha-opplevelse når de blir presentert for hva som faktisk faller innunder lovens bestemmelser, slik vi også var inne på i kapittel 2.

Figur 3.1 gir en enkel framstilling på forholdet mellom begrepene sosial dumping, arbeidslivskriminalitet og menneskehandel.

Sosial dumping kan være både ulovlig og lovlig, og er knyttet til arbeidstakernes vilkår. Å betale lav lønn behøver ikke være ulovlig, men kan like fullt oppfattes som dumping. Arbeidslivskriminalitet omfatter brudd på norske lover og regelverk. Det kan dreie seg om svart arbeid, korrupsjon, trygdesvin-del og grove brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven. Menneskehandel regnes som den groveste formen for arbeidslivskriminalitet. I vår sammenheng har vi imidlertid valgt å skille dette begrepet fra de andre, for å tydeliggjøre at dette har egne paragrafer i straffeloven og lengre strafferammer enn for eksempel brudd på arbeidsmiljøloven.

Figur 3.1 Sosial dumping, arbeidslivskriminalitet og menneskehandel.



### Slaveri og moderne slaveri

Begrepet slaveri har alltid vært tett forbundet med menneskehandelbegrepet. I den internasjonale definisjonen av menneskehandel i Palermoprotokollen (som nevnt i kapittel 2) blir også slaveri nevnt som en av utnyttingsformene som menneskehandelbegrepet skal dekke:

«Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, *slavery or practices similar to slavery*, servitude or the removal of organs.» (Forente Nasjoner 2000, s. 42, vår utheving)

Samtidig er slaveri dekket av en egen FN-konvensjon fra 1926 og har sin egen definisjon, i tillegg til at begrepet ofte brukes i en mer allmenn forståelse. Alt dette bidrar til at det lett oppstår forvirring om hva som er forskjellen på de ulike begrepene, og om menneskehandel egentlig er det samme som slaveri eller det som kalles moderne slaveri. Det kan derfor være nyttig å gå litt nærmere inn i disse ulike begrepene og hvordan de blir brukt og forstått, og se på hva som er forskjellene.

Slaveri forekommer når noen har eierskapet over en annen person (Slaverikonvensjonen artikkel 1, Forente Nasjoner 1926). I tilleggskonvensjonen fra 1956 er slaveribegrepet utdypet nærmere i artikkel 1, hvor det i bokstav a) slås fast at også gjeldsslaveri («debt bondage») skal regnes som

slaveri. Det å stille noens (eventuelt sin egen) arbeidskraft til disposisjon for en annen som sikkerhet for gjeld, skal regnes som slaveri dersom arbeidskraften ikke nyttes til å nedbetale gjelden, arbeidsperioden ikke er tilstrekkelig begrenset, eller arbeidets art ikke er definert (Forente Nasjoner 1956). Slaveri og forbund med noen om slaveri er i Norge regulert i straffeloven §§ 59 og 260, og har en strafferamme på hhv. 21 og 10 års fengsel. Det er uhyre sjelden at disse blir benyttet i Norge og vi må helt tilbake til andre verdenskrig for å finne en dom etter disse paragrafene. Det ble i 2003 tatt ut siktelse etter slaveriparagrafen mot tre menn i en sak som omhandlet utnyttelse av kvinner i prostitusjon. Mennene ble ikke dømt for slaveri, men for en rekke andre forhold, inkludert medvirkning til menneskehandel<sup>17</sup>.

Begrepet «moderne slaveri» er ikke basert i lovverk eller internasjonale konvensjoner. I dag er det forbundet med internasjonal aktivisme og lovverk rettet mot internasjonale leverandørkjeder. Begrepet brukes noen ganger synonymt med menneskehandel, andre ganger som en paraplybetegnelse som blant annet også kan omfatte barnarbeid og tvangsekteskap (Rafto 2018). Den australske stiftelsen Walk Free utgir den såkalte Global Slavery Index. Definisjonen som Walk Free bruker i sine beregninger er uklar, og har blitt endret fra år til år. Kritikere av begrepet moderne slaveri mener at fraværet av en juridisk definisjon gjør at begrepet endrer innhold etter hvem som bruker det, hvordan det brukes og med hvilken begrunnelse (se f.eks. Chuang 2015; McAdam 2019). Det fikk en viss oppmerksomhet da det i 2018 ble hevdet i Global Slavery Index at det var 9000 slaver i Norge.<sup>18</sup> Dette tallet er det ingen grunn til å feste lit til, og det er ikke utarbeidet på grunnlag av undersøkelser i Norge, men ved bruk av en sterkt kritisert metode som involverer beregninger basert på en rekke antakelser om hvilke forhold som kan virke inn på moderne slaveri. I seinere tid har begrepet også dukket opp i forbindelse med diskusjoner om en bestemt type lovgivning som pålegger næringslivet i Storbritannia å undersøke og rapportere om moderne slaveri i sine leverandørkjeder, som er en del av landets lovgivning på menneskehandelfeltet (the Modern Slavery Act).

Begrepet har fått gehør i deler av det norske politiske miljøet. I regjeringens politiske plattform fra Granavolden fra januar 2019 heter det blant annet at man vil utrede en anti-slaverilov etter modell fra Storbritannia. Regjeringen har mål om å trappe opp innsatsen mot moderne slaveri og samle den i et eget bistandsprogram. Våren 2019 hadde Stortinget et repre-

<sup>17</sup> <https://www.nrk.no/norge/slaveri-siktet-for-oslo-prostitusjon-1.511606>

<sup>18</sup> Se for eksempel <https://www.dagsavisen.no/innenriks/rapport-9-000-mennesker-slaver-i-norge-1.1181057>

sentantforslag om en norsk lov mot moderne slaveri til behandling. Begrunnelsen for forslaget er å avverge og avdekke moderne slaveri knyttet til operasjoner og leverandørkjeder i Norge og globalt. Formålet er at loven skal forplikte næringslivet og staten til å rapportere om risiko.

## Hvor går grensen for menneskehandel?

Det er, som diskutert over, en rekke juridiske og ikke-juridiske begreper som brukes om forhold knyttet til tvang og utnyttning i arbeidslivet. Det er ikke uten videre så enkelt å oversette disse begrepene til kjennetegn eller punkter som kan bidra til å gjøre klare avgrensninger i praksis. I dette prosjektet har vi derfor vært opptatt av å snakke med informantene våre om «hvor skoen trykker» – hvor er det tvilen oppstår, men også, hvordan kan begrepet forstås og brukes?

I førstelinjen – de som først kommer i kontakt med personer som kan være utnyttet – ser det særlig ut til å være tvil om graden av tvang og sårbarhet som er nødvendig for at noe skal være menneskehandel. Det er imidlertid ikke noen direkte klare, observerbare grenser. Hvordan kjenne igjen tegn på tvang når man har lite informasjon? En person som hadde kontakt med flere arbeidsinnvandrere, sa:

Det er mange som opplever det som helt umulig å slutte i jobben. Men det er ikke mulig å påvise andre «tvangsmidler». Det er kjempevanskelig å trekke grensene. Jeg opplever at gråsonene bare blir større. Arbeidstærkerne går med på dårlige vilkår fordi alternativene er verre. Alternativet i mange tilfeller er jo å havne på gata.

En annen informant sa:

Det er langt flere gråtoner når det gjelder utnyttning i arbeid enn i andre former for menneskehandel. Fra det litt ugreie til det grå kriminelle (...). Det er også en annen grad av sosial legitimitet, det er mer legitimt å kjøpe svart arbeid enn å kjøpe sex. Det kan være med på å legge til rette for menneskehandel. Det er lav oppdagelsesrisiko med stor gevinst.

Dette sitatet illustrerer også noe av utfordringen med å formidle hva menneskehandel i arbeidslivet er, når så mye av kunnskapen og mediedekningen er konsentrert om prostitusjon. Det kan nemlig diskuteres om denne informanten har helt rett i at det er flere gråtoner i utnyttning i arbeidslivet enn i andre former for menneskehandel. Det er en glidende skala også for

hva som faller innunder menneskehandel i prostitusjon, men ofte vil dette dreie seg om avgrensninger mot hallikparagrafen, som også rammes av straffeloven. Det kan dermed være flere fellestrekk mellom arbeid mot menneskehandel i arbeidslivet og i prostitusjon enn det mange kanskje tenker, og mye å lære av de erfaringene som er gjort på dette feltet de siste to tiårene. (Vi kommer også tilbake til betydningen av ulike regel- og lovverk i kapitlene som følger, spesielt i kapittel 4 og 6, om hhv. identifisering og etterforskning/straffefølgelse).

Det ser spesielt ut til å være krevende å forholde seg til hvordan tvang kan arte seg i menneskehandel. Tvangsbegrepet er i straffeloven fra 2015 flyttet opp til innledningen av § 257, hvor det nå heter:

«Den som ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd tvinger, utnytter eller forleder en person til [...] b) arbeid eller tjenester, herunder tigging.»

Til forskjell het det i den «gamle» menneskehandelparagrafen 224:

«Den som ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd utnytter en person til [...] b) tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tigging.»

Denne endringen kan også ha bidratt til å skape forvirring: skal vi nå slutte å snakke om tvangsarbeid? Men dette er, ifølge lovgiver, ikke ment å innebære en realitetsendring. Hensikten var å klargjøre at tvang ikke var unikt for utnytting til arbeid, men også kunne være et element i de andre utnyttingsformene loven peker på. (Ot.prp. nr. 22 (2008-2009), s. 421).

Tvangsbegrepet har, ifølge våre informanter, blitt myket opp gjennom rettspraksis. En jurist sa:

Jeg vil si at utnytting til tvangsarbeid er et godt begrep for å beskrive menneskehandel. Det er jo det det handler om. (...) Terskelen til tvang er lavere enn det vi vanligvis forstår med ordet. Det kan også være en kulturell tvang.

Det kan altså være snakk om ulike typer tvang: fysisk, økonomisk eller kulturell. Eksempler på kulturell tvang kan være at arbeidstakerne kommer fra samfunn hvor kvinner er underordnet mannen, eller at man er vant til et strengt hierarkisk system i arbeidslivet.

Arbeidstakeren behøver heller ikke oppleve seg som tvunget dersom andre, objektive kriterier er til stede. Med andre ord er det selve situasjonen som

skal vurderes, ikke arbeidstakerens opplevelse av den. Det er videre ikke en absolutt forutsetning at arbeidstakeren er der mot sin vilje, eller at det er umulig å komme seg ut av situasjonen.

Hva så med vurderingen av sårbarhet som et element i å avgjøre om noe er menneskehandel? Dette er også en tilsynelatende krevende del av begrepet, men som er blitt klargjort gjennom rettspraksis, som vi kommer tilbake til under. En person som har jobbet lenge med menneskehandel på bistands-siden, sa:

På prostitusjon har jeg erfaring med avdekkingsamtaler, men mindre på arbeid. Det er jo det om man har sårbarhets-elementet, tvangen. Men det er veldig vanskelig å si hvor grensen går. Det må innebære utnytting på en annen måte enn at man (bare) har dårlige vilkår.

Som nevnt er ikke menneskehandelbegrepet utelukkende knyttet til bevegelser over landegrensene. Likevel, i de sakene vi har fått kjennskap til gjennom dette prosjektet samt rettspraksis (se kapittel 2), dreier det seg om arbeidstakere som kommer hit fra et annet land for å jobbe, eller som er i Norge, men med utenlandsk opprinnelse. Sårbarhet kan kobles til nasjonalitet/opp-rinnelse, status (for eksempel asylsøker) og tilknytning til arbeidslivet (former for ansettelse).

For å starte med opprinnelse eller nasjonalitet. Om man kommer fra land utenfor Norden, kan språk, manglende kjennskap til lov- og avtaleverk og norsk arbeidslivskultur gjøre at man settes i en sårbar posisjon hvis man blir avhengig av mellommenn eller arbeidsgiver for å kunne fungere på arbeidsplassen. Ved midlertidige opphold i landet, enten man kommer fra land innenfor EU/EØS-området eller har oppholdstillatelse for arbeid fra et tredjeland (land utenfor EU/EØS), kan man bli avhengig av at arbeidsgiver sørger for reise til og fra hjemlandet og/eller bosted, eventuelt at man låner penger for å få dette til. Å stille spørsmål eller protestere på vilkårene kan medføre at man mister jobben og blir sendt tilbake til hjemlandet.

Hvilken administrativ status man har – det vil si om man er arbeidsinnvandrere, asylsøker, flyktning eller ikke har lovlig opphold – hører med i vurderingen. Dersom man må ha oppholdstillatelse (aktuelt for personer fra såkalte tredjeland, altså utenfor EU/EØS), er man for eksempel i et sterkere avhengighetsforhold til arbeidsgiver enn hvis man kommer fra et EØS-land. For å kunne søke opphold fra tredjeland, trengs det et konkret tilbud om arbeid fra en arbeidsgiver. Dette var eksempelvis gjennomgående i Lime-saken, der oppholdstillatelsen til de fornærmede var nært knyttet til arbeidsforholdet og ikke tillot skifte av arbeidsgiver. Arbeidstakerne visste at det var

oppgitt uriktige opplysninger til norske myndigheter, og at de kunne miste den midlertidige oppholdstillatelsen dersom myndighetene ble kjent med deres reelle arbeids- og lønnsvilkår.

Borgere fra EØS-land kan fritt komme til Norge for å jobbe. Dersom de bor i Norge i mer enn tre måneder, må de registrere seg, men det stilles ikke noe krav utover det. Asylsøkere kan få midlertidig arbeidstillatelse dersom de har vært på asylintervju og Utlendingsdirektoratet (UDI) ikke er i tvil om identiteten deres. Personer uten lovlig opphold og de som har fått avslag på asylsøknaden, får ikke arbeidstillatelse. Særlig personer uten lovlig opphold vil være i størst fare for å bli utnyttet, da de er helt avhengige av å ikke bli avslørt.

Hva slags tilknytning du har til arbeidslivet kan også påvirke sårbarheten. En løs tilknytning, hvor man lett kan miste jobb og inntekt, vil føre til større avhengighet til arbeidsgiver eller oppdragsgiver. Det ene ytterpunktet er arbeid fra dag til dag, gjerne ved at man møter opp på et samlingssted og blir hentet for å gjøre én dags arbeid. Det andre ytterpunktet er at man er ansatt fast i hel stilling. Imellom finnes det en rekke varianter. Foruten ulike former for deltidsstillinger, kan man være midlertidig ansatt eller innleid fra et bemanningsbyrå.

Som følge av at Norge er en del av det indre markedet i EU, gjennom EØS-avtalen, gjelder også reglene om fri bevegelse av tjenester. Det vil si at utenlandske virksomheter kan ta med seg sine arbeidstakere for å utføre et oppdrag i Norge. Disse arbeidstakerne kalles «utsendte», og har krav på grunnleggende norske lønns- og arbeidsvilkår mens de er på oppdrag i Norge. Det er imidlertid manglende oversikt over hvor mange som er her til enhver tid og hvilke vilkår de i praksis har. Disse vil også stå i et sterkt avhengighetsforhold til sin arbeidsgiver mens de er i Norge. Forskning har vist at utsendte arbeidstakere er i en mer sårbar situasjon enn andre arbeidsinnvandrere fra de nyeste EU-landene (Friberg & Eldring 2011).

## **Hva sier rettspraksis om begrepsbruk og avgrensninger?**

Det er lite rettspraksis på menneskehandel i arbeidslivet, som vi har vært inne på. Siden innføringen av straffebestemmelsen om menneskehandel i 2003, gjelder 11 av sakene utnytting til tvangsarbeid eller tvangstjenester. Nedenfor er det redegjort nærmere for begrepsbruken i dommene som omhandler arbeidslivet, nærmere bestemt «tvang» og «tvangsarbeid», «utnytting» og «misbruk av sårbar situasjon». I de fleste situasjoner vil disse



begrepene være tett sammenvevd, for eksempel at det er tvangsarbeidet som fører folk inn i en sårbar situasjon. I forarbeidene til den internasjonale definisjonen av menneskehandel i Palermoprotokollen står det at en sårbar posisjon skal forstås som «... any situation in which a person has no real and acceptable alternative but to submit to the abuse involved» (Forente Nasjoner 2006), og dette er også tatt inn i forarbeidene til de norske lovbestemmelserne om menneskehandel (Ot.prp. nr. 62 (2002-2003)). Denne formuleringen blir eksemplifisert og gitt konkret innhold i drøftingene av sårbarhet og utnytting av sårbarhet i norske rettsavgjørelser.

I Gartneridommen (HR-2017-1124-A) redegjør Høyesterett for begrepsbruken. Flere av våre informanter, både blant jurister og andre, påpekte at denne dommen inneholder en viktig og pedagogisk presisering av tvangselementene i menneskehandel, som er nyttig for forståelsen av menneskehandelsbegrepet også blant aktører utenfor rettssystemet. I tvangsarbeid ligger at den som blir utnyttet, ikke har kommet frivillig inn i arbeidsforholdet og/eller ikke kan komme frivillig ut av det. Dette kan for eksempel ramme personer i situasjoner der de blir lokket med arbeid i et annet land, blir utnyttet som arbeidskraft fordi de ikke har lovlig opphold i landet og dermed havner i en sårbar stilling. I dommen heter det videre at:

«Ordet 'tvang' gir assosiasjoner i retning av fysisk eller psykisk press. Det er språklig sett et ganske sterkt uttrykk. Ikke enhver form for negativ påvirkning vil være omfattet. Presset må være så kraftig at vedkommende som rammes settes ut av stand til å handle frivillig. Karakteristikken 'tvangsarbeid' forutsetter at vedkommende ikke gis noe annet realistisk valg enn å arbeide. Dette dekker naturligvis situasjoner hvor det er umulig å bryte ut. Men det foreligger tvangsarbeid også dersom alternativene til dette arbeidet alt i alt vil være uforholdsmessig byrdefulle.»

Gartnerisaken dreide seg, ifølge Høyesterett, om utnytting til tvangsarbeid. Arbeids- og lønnsforhold, bo- og sanitærforhold spilte inn, det samme gjorde graden av bevegelsesfrihet og isolasjon, maktbruk og ulike former for underordnings- eller avhengighetsforhold. At avtalene om sesongarbeid i utgangspunktet var inngått frivillig, var ikke avgjørende. Høyesterett skiller ikke eksplisitt mellom vilkårene «sårbar situasjon» og «tvangsarbeid», men konkluderer med at:

«Tvangselementene satte også de tre arbeiderne i en sårbar stilling under oppholdene her i Norge, og det er helt på det rene at denne sårbare stillingen gjorde det mulig å utnytte arbeiderne til tvangsarbeid.»

Misbruk av sårbar situasjon henspiller på at den som utnyttes ikke har noe reelt og akseptabelt valg (Ot.prp. nr. 62 (2002-2003)), som nevnt over. Pressmidlene som binder vedkommende kan være fysiske eller psykiske, uttalte eller implisitte. De kan også ha et preg av utpressing, for eksempel ved at vedkommende må tåle elendige arbeids- og lønnsvilkår eller tilbakeholdelse av lønn for å unngå at arbeidsgiveren varsler politiet eller utlendingsmyndighetene om ulovlig opphold, eller at det blir umulig å forlate arbeidsstedet og/eller boligen fordi man ikke har penger. Andre forhold som spiller inn i vurderingen er: 1) tilgang til egne dokumenter (pass), 2) oppbygging av gjeld til arbeidsgiver, 3) manglende norskferdigheter og kjennskap til norske reguleringer, 4) nettverk i Norge.

Utnytting er et annet begrep som diskuteres i dommen. Det defineres som å bruke noen for å oppnå en fordel for seg selv, og at det er et misforhold mellom partene (typisk en overordnet og en underordnet). Dette er et objektivt kriterium, og det er ikke noe vilkår at arbeidstakerne enten har motsatt seg eller samtykket til handlingen.

I Lime-dommen (ikke rettskraftig) kommer det også fram at sammenhengen mellom utnytting og menneskehandel må vurderes samlet. Dette avhenger blant annet av fornærmedes livssituasjon før vedkommende ble utnyttet og situasjonen under utnyttingen. En av de tiltalte ble frifunnet for menneskehandel fordi den fornærmede hadde nettverk i Oslo og en familie med god økonomisk stilling. Det ble også påpekt at dette nettverket hadde innsikt i norsk arbeidslivsregulering. Retten vurderte at arbeidstakeren dermed hadde en realistisk mulighet til å komme seg ut av arbeidsforholdet, og at den eneste direkte konsekvensen var at han måtte returnere til Pakistan.

## **«Moderne slaveri» som politisk drahjelp?**

Som vi har diskutert over, finnes det på tross av begrenset rettspraksis gode drøftinger i de foreliggende dommene av hva som faller innenfor og hva som faller utenfor menneskehandelbegrepet. Samtidig brukes også andre begrep i diskusjoner om utnytting og, ikke minst, i forbindelse med aktivisme på feltet. Noen få av informantene våre bruker begrepet «slaverilignende forhold» for å beskrive situasjonen til personer de har vært i kontakt med. De argumenterer for å bruke slaveribegrepet for bedre å kunne identifisere menneskehandel og forklare hva dette egentlig dreier seg om. På den måten håper de å få større forståelse for forskjellen på grov sosial dumping og menneskehandel.

Begrepet brukes også i noen tilfeller av dem som har vært utsatt for utnyttning for å forklare hvor dårlig de ble behandlet. Vi intervjuet en mann som selv hadde vært utsatt for utnyttning og trusler, som sa:

Vi måtte gjøre alt han sa, vi hadde ingen innflytelse på hva vi skulle gjøre. Vi var som slaver. Vi fikk mat noen ganger, men aldri penger.

I en annen sak beskrev mannen sin situasjon som slaveri til politiet, som gjenfortalte til oss:

Han har sendt noen penger ut av landet, men han har ikke fått de lønnsutbetalingene han skulle hatt. Vi snakket med ham, han sa at han jobbet døgnet rundt, vært en slave, han har bodd med bakmannen og fått dårlig mat.

Slaveribegrepet blir dermed en samlebetegnelse for å beskrive en ekstremt utnyttende relasjon og en hjelpeløshet.

En viktig utfordring ved å bruke slaveri som et begrep i diskusjoner om menneskehandel, er at lista legges høyere enn det straffelovens bestemmelser om menneskehandel faktisk fastslår at skal omfattes av begrepet. Dette har vært påpekt i diskusjoner om menneskehandel i prostitusjon i en årrekke. Da det først ble mye oppmerksomhet rundt menneskehandel i prostitusjon, var det vanlig å omtale dette som sex-slaveri av media og andre. Etter hvert er det blitt en bredere forståelse for at utnyttingsforholdene og relasjonene kan være langt mer komplekse og kompliserte enn dette signaliserer, og at en for enkel forståelse står i veien for riktige og virksomme tiltak.

Slaveri blir et smalt og upresist begrep å bruke i denne sammenhengen, og kan gjøre det vanskeligere å gjenkjenne utnyttning som ikke åpenbart involverer synlig tvang. På den andre siden erfarer vi at begrepet slaveriliknende tilstand gjerne brukes i en svært vid forstand. Det har ikke framstått som om informantene som har brukt dette begrepet mener at det de beskriver i seg selv utgjør slaveri eller menneskehandel i lovens forstand, men at det er en måte å betegne og ta sterk avstand fra uakseptable arbeidsforhold som kan inngå i menneskehandel.

Slaveribegrepet kommer dermed inn i diskusjoner om menneskehandel på ulikt vis og tillegges svært ulike betydninger, som del av dagligtalen for å beskrive utnyttning, i forsøk på å konkretisere hva menneskehandel er og for å skille det fra andre former for utnyttning. Det er liten tvil om at begrepet moderne slaveri kan være en politisk drahjelp, fordi det virker mobiliserende og gir mer oppmerksomhet til problemstillingene. Det kan også gi en større følelsesmessig reaksjon og være mer opprørende enn det kanskje noe mer

fremmede begrepet menneskehandel. Man bør likevel spørre seg hva som er kostnadene ved en slik strategi og hva man mister på veien, i form av en mer realistisk problemforståelse. Ikke minst kreves det enighet i internasjonal lovgivning for å kunne jobbe effektivt mot denne formen for kriminalitet og utnyttning på tvers av grenser (McAdam 2019). Det er bakgrunnen for at menneskehandel ble definert i internasjonal lovgivning under konvensjonen om transnasjonal organisert kriminalitet. Dette kan ganske direkte også overføres til nasjonale og lokale forhold. Det er nødvendig med et utstrakt samarbeid mellom ulike aktører i arbeidet mot menneskehandel. Derfor er det også av svært stor betydning at man har en felles (og presis) problemforståelse på tvers av ulike etater og organisasjoner. Det er ikke tilrådelig å gå over til å bruke dårlig definerte og ikke juridisk forankrede begreper som synonymer for menneskehandel.

De fleste av våre informanter som har praktisk erfaring med å jobbe på dette feltet, er negative til bruken av begrepene slaveri og moderne slaveri i diskusjoner om menneskehandel. De mener det skaper ytterligere forvirring på et allerede vanskelig felt. Det er lite enighet om hva som skal forstås som slaveri, slaverilignende tilstander eller moderne slaveri, samtidig som det er det juridiske rammeverket for menneskehandel som faktisk definerer hva som kan og ikke kan gjøres på dette feltet.

## 4 Hvordan kan menneskehandel oppdages?

---

Vi henger nok litt etter i vår egen organisasjon, vi har ikke vært så bevisste på problemstillingen. For å kunne avdekke menneskehandel er første bud at du er bevisst på at det foregår. Du må ha tenkt tanken. Dette er nok utenfor vår komfortsone, det er et regelverk vi ikke har god nok kompetanse om (informant i fagbevegelsen).

I dette kapitlet vil vi komme inn på sentrale problemstillinger og erfaringer knyttet til avdekking og identifisering av menneskehandel i arbeidslivet: Hvordan kan det gjøres? Hvordan fungerer samarbeidet mellom ulike aktører? Og hvordan ser dette ut fra mulige ofre for menneskehandel sin side?

Avdekking av menneskehandel og identifisering av ofre kan skje på mange ulike måter, men offentlige myndigheter har et særlig ansvar for å avdekke menneskehandel, i tråd med Norges internasjonale forpliktelser (Europarådet 2005). Sitatet som innleder dette kapitlet er imidlertid representativt for det flere informanter sier er utfordrende i dette arbeidet: en begrenset (eller ganske fersk) bevissthet om problematikken, en utrygghet på hva som er riktige tiltak å sette i gang og manglende kunnskap om lovgivningen knyttet til menneskehandel. Dette er store utfordringer, men samtidig noe det går an å gjøre noe med, og mye arbeid er allerede i gang.

Ved gjennomgang av sakene vi har fått beskrevet i vårt datamateriale der det har vært avdekket eller foreligget sterk mistanke om menneskehandel til arbeid, har disse kommet i kontakt med politi og/eller hjelpeapparat på ulikt vis:

- Politiet eller andre myndigheter har mottatt tips om svært dårlige arbeidsforhold, bruk av ulovlig arbeidskraft, eller andre forhold som har ført til kontroll.
- Utnyttingsforholdene er blitt avdekket i forbindelse med tilsyn, som arbeidstilsyn, brannverntilsyn, el-tilsyn mv.

- Noen har oppsøkt hjelp selv for å komme ut av utnyttingsforholdet, hos ulike frivillige organisasjoner, eller hos IOM for hjelp med retur til hjemlandet.
- De har kommet ut av utnyttingsforholdet selv og fortalt om det til privatpersoner, som så har oppfordret dem til å søke hjelp.

Avdekking og identifisering handler dermed både om hva ulike aktører kan observere og reagere på, og å legge til rette for at utnyttede personer selv oppsøker hjelp. Det går et naturlig skille mellom erfaringene til dem som har menneskehandel som hovedområde i sine arbeidsoppgaver (noen representanter for politiet, NAV-kontorer og enkelte frivillige organisasjoner) og dem som har det som en del av andre arbeidsoppgaver, og kanskje har hatt begrenset oppmerksomhet på menneskehandel i arbeidslivet (som for eksempel ulike tilsyn, helsepersonell, arbeidstakerorganisasjoner og andre). Dette handler om problemforståelse, kunnskap, kapasitet og ikke minst hvilke mandat man har, som kan gi ulike innganger til arbeidet med å avdekke menneskehandel.

## Når bør alarmbjellen ringe?

Tilsynsmyndighetene, skatteetaten og politiet har gjennom de siste årene opparbeidet seg solid kompetanse om arbeidslivskriminalitet og forhold som går under betegnelsen sosial dumping. Det innebærer også at de jobber risikobasert, det vil si at de går dit hvor de tror de finner brudd på regelverket. Siden det er glidende overganger, for eksempel mellom grov sosial dumping og menneskehandel, vil det i stor grad være samme typer risikofaktorer og bransjer som er utsatte, slik vi var inne på i kapittel 3. Også andre aktører med erfaring fra feltet møter en stor variasjon i utnytting i arbeidslivet (for eksempel organisasjoner som bistår migranter).

Likevel gjenstår det for mange en tvil om hva man bør se etter, og hvor mye som skal til før man handler. En myndighetsrepresentant med lang erfaring i å jobbe mot menneskehandel eksemplifiserte hva man bør reagere på slik:

For å ta det enkleste først, for eksempel en vaskehall. De som jobber der – tar de kontakt og prater? Henviser de bare til en som bestemmer? Har de arbeidstøy som står i forhold til arbeidet? Klarer de å kommunisere eller er det bare sånn «I know nothing»? Dette er åpenbare tegn. Finnes det rom i vaskehallen hvor folk bor eller oppholder seg? Det er mange sånne ting. Men det er mest synlig hvis de som jobber der bare trekker seg unna.

Disse tegnene dreier seg om ting man kan observere, som kan danne grunnlaget for at man undersøker forholdene, eller formidler informasjonen til en myndighet som er i stand til å ta saken videre. Dette handler både om arbeidsforholdene og hvor frie de ansatte framstår. Slike observasjoner kan være viktige fordi de som utnyttes, selv sjelden vil gi informasjon i en første kontakt med myndigheter eller andre som oppsøker dem på en arbeidsplass. Det er også en bevissthet om at man ikke setter i gang en prosess som kan skape ytterligere vanskeligheter for dem som blir utnyttet.

En informant fra en frivillig organisasjon med mye kontakt med potensielt sårbare migranter pekte på andre tegn som gjør at man bør gå videre med en sak:

Det er veldig sjelden at de selv sier de bli utnyttet. Signaler på menneskehandel kan være at de ikke har fått penger, jobber ekstremt lange dager eller opplever at de ikke kan slutte i jobben.

Det finnes dermed en del tegn som bør få «alarmen til å gå» og som gjør at man iverksetter videre undersøkelser eller tiltak. De ytre tegnene, som dårlige arbeidsklær eller rot, er ikke alltid til stede. Ifølge både politi og fagorganisasjoner er det mye som tyder på at useriøse aktører i arbeidslivet tilpasser seg og sørger for at fasaden ser bra ut. Det er derfor viktig å ha en bevissthet på at dette er faretegn, og ikke i seg selv bevis for at menneskehandel foregår, og motsatt, at ting tilsynelatende kan være i orden, men skjule en annen virkelighet. For å få bedre innblikk i «den andre virkeligheten» kreves det som regel at man kommer i kontakt med og oppnår tillit hos arbeidstakerne selv.

En representant for en kontrollmyndighet sa:

Man bør se etter HMS-kort, i bransjer som bygg og renhold, de kan være motvillige til å anskaffe det. Det er ikke en indikasjon på menneskehandel [i seg selv], men det er et tegn på useriøs drift. Da kan det ligge noe mer under. Det er som regel et tegn på dårlig skattemoral også, som kan ramme arbeidstakerne på mange plan. Det er mange som jobber svart og ulovlig uten å vite om det selv.

Når arbeidstakerne bor på arbeidsplassen, er det et signal om svært dårlige vilkår. Dette er også lettere å oppdage enn om arbeidstakerne for eksempel bor i en overfylt og dårlig leilighet utenfor arbeidsplassen. Brann- og redningsetaten er blant dem som kan oppdage farlige og uverdige boforhold på eller utenfor arbeidsplasser. Som en ansatt her sa:

Ulovlig innvandring og arbeidsforhold er ikke noe for oss. Vi er opptatt av brannsikkerhet – skal sørge for sikkerheten. Samtidig er vi ofte de som først oppdager ulovlige boforhold, folk som bor på lagre, i industrihaller og kontorbygg. (...) Vi får jevnlig tips om dette. (...) Hvis vi oppdager noe som kan være i nærheten av det som oppfattes som menneskehandel, så tipser vi andre myndigheter.

Gjennom informasjonen vi har fått under intervjuene, samt rettspraksis, utkrystalliserer det seg noen faktorer som gjør at eksempelvis tilsynsmyndighetene bør undersøke nærmere.

- Dersom arbeidstakeren er avhengig av å få bolig gjennom arbeidsgiver
- Hvis man har blitt hentet til Norge for å jobbe
- Dersom arbeidstakerne får utbetalt lønn kontant
- Dersom arbeidstakerne holdes isolert sammen med kolleger på arbeidsplassen, uten annet nettverk
- Dersom arbeidstakerne ikke har kontroll over egne dokumenter og penger

Flere aktører var imidlertid skeptiske til ideen om at menneskehandel kan avdekkes ved første kontakt, eller uten kontakt over tid. En person som jobber med bistand til ofre for menneskehandel, sa:

Man kan ikke bare avfeie noe tidlig i prosessen. Man må anerkjenne at det ikke er så enkelt at folk forteller hele sin historie på en dag. Man må trygge dem, men det er veldig vilkårlig hva man får tilgang til [av hjelp].

Dette sitatet understreker et viktig poeng, at det ofte kreves mye mer informasjon enn bare om det aktuelle arbeidsforholdet for å kunne vite om noe er menneskehandel eller ikke. Rettspraksis på dette området viser til at graden av tvang og utnyttning må vurderes samlet. Dette avhenger blant annet av fornærmedes livssituasjon før vedkommende ble utnyttet og situasjonen under utnyttningen. Det vil si at der det observeres mulig utnyttning, kan de samme forholdene falle innenfor eller utenfor menneskehandelparagrafen. Som vi var inne på i kapittel 2 og 3, kan det være avgjørende med hensyn til sårbarhetsvurderinger hva slags opprinnelige levekår og sosialt nettverk/støtteapparat fornærmede har.



## Identifiseringsverktøy og kunnskap – muligheter og begrensninger

Det finnes etter hvert en god del kilder som beskriver ulike tegn eller indikatorer på menneskehandel, utarbeidet av internasjonale organisasjoner og i norsk sammenheng. Det finnes imidlertid lite dokumentasjon på hvor effektive slike indikatorlister eller veiledninger er i praksis, eller i hvor stor grad de når ut til bredere lag av dem som kan forventes å komme i kontakt med mulig menneskehandel, og om de faktisk fører til avdekking av menneskehandel.

Noe av problemet er at indikatorene ofte beskriver situasjoner personene kan være i (som for eksempel at de ikke har kontroll over egne penger eller identifikasjonspapirer, blir utsatt for vold eller trusler eller har urimelig høy gjeld), men disse opplysningene er ikke nødvendigvis tilgjengelige for dem som skal identifisere menneskehandel.

I tillegg er det slik at mange av de vanlige indikatorene ikke med sikkerhet betyr at personen har vært utsatt for menneskehandel, men kan ha andre alvorlige problemer vedkommende trenger hjelp med. I en veileder utarbeidet av politiet påpekes det at tilstedeværelsen eller fraværet av en eller flere indikatorer ikke i seg selv kan bekrefte eller avkrefte om menneskehandel har funnet sted. Det kreves en helhetlig vurdering av personens livssituasjon (Politidirektoratet 2008). Slike lister kan dermed være et godt utgangspunkt, men må kombineres med en dypere og mer helhetlig forståelse av hva som faktisk faller innunder menneskehandelbegrepet.

En interessant utvikling på feltet er utviklingen av mer dynamiske nettverktøy, hvor en person som kommer over en situasjon kan klikke seg gjennom flere alternativer, og dermed få mer spesifikt tilpasset informasjon som kan være til hjelp for å ta avgjørelser i den konkrete situasjonen vedkommende står overfor. En nettveileder er nylig blitt utviklet spesielt rettet mot helsepersonell, men er relevant også for andre (utarbeidet av Regionalt senter om vold og traumatisk stress (RVTS) Øst) og er tilgjengelig på menneskertilsalgs.no. Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel i Politidirektoratet (KOM) vil også utarbeide en veileder for næringslivet og andre aktører i arbeidslivet, for å øke bevisstheten om menneskehandel og om når varsellampene bør lyse. Det er utarbeidet informasjonsmateriale av Røde Kors, som også driver kurs- og foredragsvirksomhet rettet blant annet mot aktører i arbeidslivet.

## Tilsynsmyndighetenes rolle og erfaringer

Tilsynsmyndighetene har stor kunnskap om reguleringer i arbeidslivet. Men avdekking av menneskehandel er ikke deres primæroppgave. Som omtalt i kapittel 3, er begrepet flytende for mange, det er lav bevissthet om problematikken og frykt for å sette i gang en stor prosess som viser seg å være noe annet enn det man trodde, og som kanskje kan sette den man prøvde å hjelpe i en vanskelig situasjon ved at de mister jobben eller blir sendt ut av landet.

Det ser dermed ut til å være et stort potensial for å nå bedre ut på dette feltet. Selv om mange av etatene har en bred kontaktflate mot forhold i arbeidslivet, er det også noen utfordringer knyttet til deres rolle i avdekking av menneskehandel. Dette handler om hvilke mandat disse myndighetene skal ivareta, og at det er relativt sjelden man kommer over forhold der det er mistanke om menneskehandel. Det blir dermed en utfordring å opparbeide seg nok erfaring til å kunne gjenkjenne tegn på menneskehandel i arbeidslivet, og å få inn gode nok rutiner for hvordan dette skal følges opp. Det store spørsmålet er på hvilket tidspunkt – og hvordan – man melder videre til politiet ved avdekking av kritikkverdige arbeidsforhold. Blant våre informanter i politiet kom det fram følgende synspunkter:

Arbeidstilsynet bør fange opp alle former for utnyttning. Hva slags informasjon som politiet får fra Arbeidstilsynet, er avgjørende for hvordan saken behandles i politiet. Det må derfor sendes bedre anmeldelser til politiet.

Folk har ikke erfaring med menneskehandelsaker. De tenker at det er mye mer komplisert enn det det er, og saker blir rubrisert som brudd på arbeidsmiljøloven eller utlendingsloven isteden. De tenker at det skal så mye mer til for at det er en menneskehandelsak, men det er ikke nødvendigvis slik.

Systematisk arbeid med kompetanseheving i tilsynene er dermed en viktig prioritet for å bedre avdekkingen av mulig menneskehandel i arbeidslivet. Det er viktig at denne kompetansen er basert på norske forhold, lovverk og erfaringer.

### **Tverretatlig samarbeid – et godt utgangspunkt**

Arbeid mot menneskehandel krever en tverretatlig samarbeidsstruktur, og her har man i Norge et svært godt utgangspunkt sammenliknet med mange andre land. De siste årene er det opprettet sju samlokaliserte enheter mot arbeidslivskriminalitet generelt i Oslo, Bergen, Stavanger, Kristiansand,

Trondheim, Bodø og Tønsberg. Deltakere er Arbeidstilsynet, Skatteetaten, politiet og arbeids- og velferdsetaten. Andre etater deltar også i samarbeidet, som Statens vegvesen, Tolletaten, Mattilsynet, El-Tilsynet. Ved noen av sentrene er det etablert en egen menneskehandelkontakt. Disse enhetene er i førstelinjen, blant annet med tilsyn der en rekke etater er med. Målet er å avdekke brudd på lover og regler innenfor flere områder, eksempelvis brudd på arbeidsmiljøloven og svart arbeid. Enhetene vil derfor spille en svært viktig rolle både for å øke bevisstheten om problematikken og i avdekking av enkeltsaker.

Myndighetene har som mål at det skal legges til rette for god kontakt mellom etatene i det tverretatlige a-krimssamarbeidet og partene i arbeidslivet. Videre er det opprettet treparts bransjeprogrammer i renhold, uteliv, transport og bilbransjen for å bidra til arbeidet mot useriøsitet i disse delene av arbeidslivet. I den nyeste strategien mot arbeidslivskriminalitet er også «Økt oppmerksomhet overfor ofre for tvangsarbeid og menneskehandel» satt opp som et eget tiltak.<sup>19</sup>

I 2016 ble det åpnet et nytt tverretatlig senter for etterretning og analyse (NTAES) som skal skjerpe politiets og kontrolletatens kamp mot økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet. Senteret er lokalisert hos ØKOKRIM i Oslo, og medarbeidere fra politiet, Skatteetaten, NAV, Arbeidstilsynet og Tolletaten skal utarbeide nasjonale trussel- og risikovurderinger for å hjelpe etatene å prioritere innsatsen mot blant annet arbeidslivskriminalitet. Dette omfatter også menneskehandel/utnyttning til tvangsarbeid.

Det samarbeides dessuten gjennom aksjoner som «Full pott», som hører inn under a-krimssenteret i Oslo, og koordineres av Oslo politidistrikt. Næringsetaten, Arbeidstilsynet, Mattilsynet, Skatteetaten, Kemner, NAV kontroll, Oslo Brann- og redningsetat og El-Tilsynet er med. Målet er å avdekke ulovlig drift på serveringssteder og deretter sanksjonere. I 2017 var det også rettet innsats mot frisører og skjønnhetspleievirksomheter, bilverksteder og bilpleiesteder.

## **Utfordringer knyttet til kompetanse, mandat og sanksjonsmuligheter**

Det er som beskrevet over satt i gang et omfattende arbeid mot arbeidslivskriminalitet generelt, men en del av strukturene er fremdeles relativt ferske og involverer nye samarbeidsmåter. Det er vårt klare inntrykk at det er en

---

<sup>19</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi-mot-arbeidslivskriminalitet-2019/id2628152/>

stor interesse og et stort behov for mer kunnskap. Noen av våre informanter i ulike tilsyn så tilbake på saker som de nå mente de burde ha anmeldt til politiet, som følge av økt bevissthet om menneskehandel:

Vi fikk et tips for noen år siden som vi fulgte som en vanlig sak, men vi skulle ha meldt den til politiet som menneskehandel. Det var livsfarlige arbeidsforhold, uverdige boforhold, de fikk mat av arbeidsgiver en gang om dagen, og de skulle få penger når arbeidet var gjort etter flere måneder. To av arbeiderne hadde ikke opphold, de ble sendt hjem, jeg tror de var sjeleglade.

Arbeidstilsynet skal på sine inspeksjoner i hovedsak sjekke at arbeidsmiljøloven følges (som arbeidskontrakt, arbeidstid, arbeidsmiljø/sikkerhet og bolig dersom den stilles til disposisjon av arbeidsgiver mv.), og at minstelønnsbestemmelsene følges der hvor det er innført allmenngjorte tariffavtaler (også diskutert i kapittel 2). Dersom det er mistanke om svart arbeid eller andre brudd på norske lover og regler, kobles relevante etater inn, eventuelt arrangeres det felles tilsyn/aksjoner (noe som også gjøres i regi av a-krimsentrene).

Våre informanter i Arbeidstilsynet peker på at lovverket de forvalter, som arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven, ikke egner seg for å følge opp de som driver med annen type kriminalitet – eksempelvis brudd på straffeloven. Inspektørene i Arbeidstilsynet er også opptatt av at en viktig del av deres jobb er å veilede og verne arbeidstakerne. De skal ikke oppfattes som «politi». Derfor blir de mest alvorlige sakene sendt over til politiet, og man er da avhengig av at politiet har ressurser til å følge opp.

Skillet i sanksjoner går mellom «forvaltningssporet» (administrative sanksjoner, som pålegg og gebyrer) og «straffesporet» (anmeldelse til politiet og eventuelt påtale og straff). Politiets virkemidler er både i forvaltningssporet og straffesporet. Flere av sakene som avdekkes, løses i forvaltningssporet etter utlendingsloven, for eksempel bort- og utvisning. Ved mer alvorlige brudd på utlendingsloven, for eksempel ved bruk av ulovlig arbeidskraft, blir sakene i tillegg fulgt opp med anmeldelse.<sup>20</sup> Det kan være gråsoner på dette området, og regjeringen har bedt Riksadvokaten/ØKOKRIM om å avklare grensegangen og gjennomgå de ulike etatenes anmeldelsesinstruks (Strategi mot arbeidslivskriminalitet 2017).

---

<sup>20</sup> Årsrapport for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet (Arbeidstilsynet, NAV, Politiet og Skatteetaten). <https://www.arbeidstilsynet.no/contentassets/7ec576afb75a45b69f8a74705ebe9c18/felles-arsrapport-2018---arbeidslivskriminalitet.pdf>

I Oslo har man satt i gang tiltak for at politiet i større grad kan følge opp aktuelle saker som blir fanget opp i a-krimssamarbeidet. Oslo politidistrikt har blant annet økt ressursene til a-krimssenteret og til etterforskning og påtale innenfor dette området. Det er tydelig behov for dette, fordi virkemidlene som er tilgjengelige innenfor forvaltningssporet ikke oppleves som tilstrekkelige når man avdekker alvorlige forhold, slik det ble uttrykt av noen av våre informanter i Arbeidstilsynet:

Vi prøver jo med de virkemidlene vi har. Gir for eksempel pålegg om allmenngjort lønn, verdige boforhold osv. Det er en evig diskusjon om hvorvidt vi skal anmelde. (...)

Det er litt frustrerende når man møter folk med en tydelig kriminell agenda. Da framstår det som rimelig meningsløst å veilede om HMS-regelverket.

Det store gapet mellom sanksjonsmulighetene i forvaltningssporet og straffesporet oppleves dermed som en utfordring. Samtidig uttrykker det første sitatet overfor en holdning om at det er bedre å gjøre noe, enn at saken skal ende opp i ingenting på grunn av at det er vanskelig å bevise at det har foregått noe straffbart.

Noen representanter fra Arbeidstilsynet uttrykte også en viss ambivalens til hvilken rolle de burde ha i identifisering av menneskehandel, og mente man må være realistisk på hva de kan og ikke kan avdekke under et tilsyn. På spørsmål om deres rolle heller burde være forebyggende enn identifiserende, svarte de:

Vi er en forebyggende etat. Vi forholder oss til arbeidsgiver, vi kan gå inn og få ting på stell. Vi må stille helt andre spørsmål om vi skal avdekke menneskehandel. Men våre situasjoner er ikke egnet til å få den tilliten – vi er flere som er der på én gang, vi har ikke [nok] tid. [...] Det er naturlig at det er politiet som skal ta det videre – Arbeidstilsynet skal ikke etterforske, den ballen ligger hos politiet.

## **Kommunikasjon mellom offentlige etater**

I en rapport om hva kommunene kan gjøre for å bekjempe arbeidslivskriminalitet, var en av konklusjonene at kommunenes arbeid må koordineres bedre med den statlige innsatsen på området (Andersen et al. 2017). Riksrevisjonen (2016) påpeker at det tverretatlige samarbeidet er styrket, men at det fremdeles er utfordrende å få til et operativt samarbeid mellom selv-

stendige etater. Mer konkret påpekes det et særlig behov for enklere tilgang på informasjon fra ulike statlige etaters databaser. Bedre koordinering mellom etatene er også en av hovedmålsettingene i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet, og rubriseres under «løpende arbeid». Det samme gjelder styrket informasjonsdeling mellom kontrolletatene og mellom kontrolletatene og politiet.

Ifølge våre informanter er kommunikasjon om mulige saker på tvers av etatene fremdeles et problem – spesielt inn mot spesialenhetene i politiet. Disse opplevde i liten grad å få informasjon om saker fra aktører de ville trodd var i en viktig posisjon til å identifisere mulig menneskehandel, og pekte på dette som en sentral utfordring for å få etterforsket flere saker.

Det er også utfordringer knyttet til taushetsplikt i helsevesenet, som eksempelvis en legevakt som kommer i kontakt med folk som er skadet i farlig arbeid og som ikke melder videre. Ifølge en informant i politiet var det ulike tolkninger blant helsepersonell om det var riktig å kontakte politiet ved mistanke om at noen ble utnyttet, eller om dette var et brudd på taushetsplikten og tillitsforholdet til pasienten.

Etter felleskontroller ved a-krimsentret skal det lages tverretatlige rapporter om hvilke personer og virksomheter man har møtt, og hva man avdekket under kontrollen. Så skal etatene undersøke om det er noen saker som det skal jobbes videre med. Kommunikasjonen på tvers av etatene kan likevel oppleves som problematisk, på tross av mange års erfaring med samarbeid – og samlokalisering. For etatene utenfor a-krimsentrene viser det seg at man ofte er avhengig av personlige relasjoner mellom aktører som stoler på hverandre. Dette skaper imidlertid et sårbart og lite bærekraftig system. Når nøkkelpersoner forsvinner ut, forsvinner også relasjonene og kompetansen.

En annen problemstilling i samarbeidet er når Arbeidstilsynet gjerne vil «grave videre» i en sak, mens politiet benytter anledningen til å utvise en arbeidstaker uten oppholdstillatelse. En inspektør fra Arbeidstilsynet sa:

Hvis utlendingsenhetene er med [på kontroll], så bare sender de dem ut. Vi er blitt bevisste på at vi må snakke med dem først. [Politiet] er så effektive at vi ikke rekker å blunke før de sitter på flyet hjem.

*[Spørsmål:] Men EØS-borgere blir vel ikke sendt hjem?*

[Politiet] er kjappe hvis de ikke har betalt skatt, de gir dem forelegg og da har de gjort noe ulovlig, og så blir de sendt ut. [...] Vi burde hatt mer kontakt med spesialenheten mot menneskehandel i politiet, og fått mer hjelp med det.

Dette sitatet illustrerer ulike mandat og prioriteringer i etatene. Oslo kommunes handlingsplan mot menneskehandel påpeker at dette er en problemstilling som også flere frivillige aktører er bekymret for, altså at politiet ikke bruker nok ressurser på å identifisere mulige ofre for menneskehandel. Når de blir transportert ut av landet, er én mulig konsekvens at utnyttningen fortsetter i andre land.<sup>21</sup>

## Tilgang til informasjon om utnyttingsforhold

Ved siden av utfordringer i regelverk og mandat som de ulike myndighetene forvalter, opplever våre informanter at det er en del praktiske problemer i arbeidet med å innhente informasjon om arbeidsforholdene. Situasjonene de møter arbeidstakerne i, ligger ikke alltid til rette for at man vil få den informasjonen som er nødvendig. Dette handler særlig om språk, hvilken situasjon arbeidstakerne er i med tanke på om de er villige til å dele informasjon, og at en del arbeid foregår i former som er lite tilgjengelige for tilsyn.

Et grunnleggende element er mulighetene for å kommunisere: Dersom det er språkproblemer, får man heller ikke snakket med arbeidstakerne. Våre informanter opplever dessuten at mange utenlandske arbeidstakere har lav tillit til offentlige myndigheter, og vegrer å snakke om sin egen situasjon.

Språklige og kulturelle barrierer spiller en stor rolle. Ikke bare fordi vi ofte har problemer med kommunikasjonen, men også fordi det som regel er en helt annen tillit til myndigheter og autoriteter enn det vi er vant til. De har ikke så lyst til å prate med oss (informant i tilsynsmyndighet).

For arbeidstakere som vet at de ikke har lovlig oppholdstillatelse eller er usikre på sin egen status, framstår det som enda vanskeligere å snakke, fordi de da regner med å bli utvist fra Norge. Som en følge av regelverket for EUs indre marked, kan tredjelandsborgere (altså utenfor EU/EØS) lovlig utstasjoneres fra et EU/EØS-land. Det kan like fullt være slik at arbeidstakeren er usikker på sine egne rettigheter, samt ha et sterkt ønske om å beholde en arbeidstilknytning innenfor EU/EØS-området, og derfor blir motvillig til å dele informasjon om utnytting med myndighetene. For myndighetene blir det en ekstra runde med avklaring om eventuell oppholdstillatelse og om ansettelsen er reell eller fiktiv.

---

<sup>21</sup> [https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virkso mhet=976819853&filnavn=vedlegg%2F2018\\_06%2F1255683\\_1\\_1.pdf](https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virkso mhet=976819853&filnavn=vedlegg%2F2018_06%2F1255683_1_1.pdf)

Et eksempel på denne typen tilknytningsform er hentet fra en intern inspeksjonsrapport:

«Anmeldte en litauisk person som vi har sett i flere tilfeller og flere virksomheter – benyttet ukrainske arbeidstakere som han selv hadde innlosjert. Huset ble stengt av brann- og redningsetaten og el-tilsynet. Usikker på hva som skjedde med saken. Ble skrevet en omfattende anmeldelse om bevisst og kynisk bruk av tredjelandsborgere.»

Det er også knyttet bekymring til lite synlig arbeid, for eksempel på et gårdsbruk, og ensomt arbeid, som vasking som foregår på natta. Dette er forhold som skaper utfordringer for tilsynsmyndighetene. For å kunne aksjonere kreves det som regel konkrete mistanker – det er sjelden man setter i gang tilfeldige kontroller rettet mot denne typen arbeid. Dette er dermed også en potensiell blindsoner.

## **Andre aktører som identifiserer menneskehandel**

I flere tilfeller har frivillige organisasjoner kommet i kontakt med personer som har fortalt om utnytting, men som ikke ønsker kontakt med myndighetene. Som nevnt innledningsvis, er flere av de sakene vi har fått beskrevet i vårt datamateriale avdekket enten ved at frivillige organisasjoner eller fagforeninger har fått informasjon om forhold de har ment kunne være menneskehandel, eller ved at personene selv har oppsøkt hjelp.

Identifisering av menneskehandel kan ta lang tid, og kan også være vanskelig hvis man bare får tilgang på enkelte deler av en historie. Sammenliknet med offentlige myndigheter, er det også vanligere at frivillige organisasjoner har kontakt med enkeltpersoner over tid. Det kan gjøre at annen informasjon om utnyttingsforholdet kommer fram.

I ett tilfelle i datamaterialet vårt ble en mann identifisert som et mulig offer for menneskehandel en god stund etter at han hadde brutt ut av et utnyttingsforhold, noe han hadde greid med hjelp av en privatperson han var blitt kjent med. Han kjente ikke til menneskehandelbegrepet eller lovgivningen på dette området, eller at han kunne ha rett til hjelp og beskyttelse. I forbindelse med at han kom seg ut av utnyttingsforholdet, hadde han vært hos politiet for å anmelde personen som utnyttet ham for å ha tatt kontroll over bankkontoen hans, og dette forholdet ble registrert som svindel. Etter å ha vært i kontakt med en frivillig organisasjon over tid, og blitt kjent med dem som jobbet der, fortalte han gradvis mer om hva som hadde skjedd med ham. Det dreide seg blant annet om hvordan han var blitt utsatt for alvorlige



trusler og tvunget til å jobbe under dårlige forhold. En representant for organisasjonen mente dette kunne falle innunder definisjonen av menneskehandel og sørget for at han fikk et tilbud om bistand, noe han tok imot.

Tid, tillit og kunnskap er dermed viktige faktorer for at menneskehandel og utnytting som ellers ikke ville blitt identifisert, kan bli avdekket. Et samarbeid mellom offentlige og frivillige aktører kan derfor være avgjørende, disse kan både utfylle hverandre og sannsynligvis komme i kontakt med ulike grupper. Også arbeidstakerorganisasjoner opplevde noen ganger at utenlandske arbeidere kunne ha liten tillit til dem, blandet med frykt for at arbeidsgivere skulle få vite at de hadde kontakt med en fagorganisasjon. Én representant for fagbevegelsen sa:

De som kommer til oss er som regel veldig redde for at arbeidsgiver skal få vite det. Vi har også mange medlemmer som ikke har trekk av fagforeningskontingenten – de betaler direkte slik at arbeidsgiver ikke skal få vite det. Fagforeninger har kanskje ikke heller alltid det beste ryktet, fra hjemlandet er kanskje fagforeninger knyttet til korrupsjon eller liknende. De som husker kommunisttiden, er gjerne glade for at de endelig er kvitt den påtvungne fagforeningen.

Dersom tilliten til myndigheter eller fagforeninger er lav, kan det likevel være en vei ut av et utnyttingsforhold å få informasjon fra disse om andre som kan bistå. Dette krever også et tillitsforhold mellom offentlige og frivillige aktører, og en avklaring av gjensidige forventninger, ikke minst til informasjonsdeling. I likhet med personavhengigheten vi beskrev over i relasjoner mellom ulike etater, vil slikt samarbeid dessuten være avhengig av møteplasser og kontakt over tid. Dette er en erfaring som er gjenspeilet i arbeidet mot menneskehandel i prostitusjon, som er gjort over de siste to tiårene, og det er sannsynligvis mye å lære av erfaringene herfra når det gjelder samarbeid mellom aktører med svært ulike roller, utgangspunkt og grunnforståelser. En myndighetsrepresentant med lang erfaring på feltet sa dette om hva som var de viktigste hindringene i arbeidet mot menneskehandel i arbeidslivet:

Vi greier ikke samhandle godt nok med eksterne aktører.

*Spørsmål: Jeg har inntrykk av at på prostitusjonsfeltet har personlige profesjonelle relasjoner mye å si og at dette har vært bygget opp over tid – kanskje det er naturlig at det tar tid også på et nytt satsingsfelt?*

Det har tatt år. Men jeg synes det begynner å bli bra. Også blant aktører som tidligere snakket dritt om hverandre. Nå respekterer vi at vi har forskjellige ståsteder, men samme mål.

Det kan dermed være mye å lære av erfaringene som er gjort på prostitusjonsfeltet om samarbeid mellom aktører med til dels svært ulike utgangspunkt. Det å skape møteplasser er viktig for å opparbeide tillit og forståelse for hverandres roller. Dette kan også bidra til å avklare forventninger til hva andre skal og ikke skal – og kan og ikke kan – gjøre. Samtlige politidistrikt opprettet funksjonene «næringslivskontakt» i 2017 og 2018. Dette har ført til bedre dialog mellom politiet, næringsliv og andre aktører, og forventes å ha en forebyggende effekt.<sup>22</sup>

Som vi har vært inne på, er det ikke realistisk at alle som jobber i første-linjen i statlige og kommunale tilsyn skal bli eksperter på å identifisere menneskehandel. Også blant ikke-offentlige aktører er det viktig å samle kompetanse, og ha et realistisk forhold til hvem som vil være i stand til å avdekke menneskehandel. Det kan være mer hensiktsmessig å sørge for at frivillige og andre har en grunnleggende forståelse av fenomenet enn at alle skal kunne «alt», men samtidig ha klare rutiner på hvem man skal henvende seg til ved mistanke om at noe er galt. En representant for en frivillig organisasjon sa:

Vi har 150 frivillige innom i løpet av et år. Menneskehandel er såpass sjeldent at man kan bli usikker. Da henter de meg eller andre kolleger for å be om råd. Vi har stor turnover på de frivillige, så det blir mye opplæring.

Informantene både i de frivillige organisasjonene og i fagforeningene er bekymret for hva som skjer med sakene videre, og de var opptatt av at man ikke må love for mye. I noen tilfeller hadde mulige ofre for menneskehandel følt seg villedet, og at det ikke hadde kommet noe godt ut av å bli identifisert. I en sak vi kjenner til, framsto utnyttningen som åpenbar og grov, og personen som ble utnyttet hadde behov for og mottok omfattende bistand. Saken ble avdekket av politiet etter tips. Det ble åpnet etterforskning, og den fornærmede ble i landet i påvente av en mulig rettssak. Imidlertid hadde det tilsynelatende ikke vært noen utvikling i saken etter halvannet år, og vedkommende reiste hjem. Dette er en problemstilling vi også kommer tilbake til i kapittel 5, og forholdet mellom hvorvidt man identifiserer noen som et mulig offer for menneskehandel og hva som kan tilbys av faktisk (og forutsigbar) hjelp.

---

<sup>22</sup> <https://www.arbeidstilsynet.no/contentassets/7ec576afb75a45b69f8a74705e9c18/felles-arsrapport-2018---arbeidslivskriminalitet.pdf#page=1&zoom=auto,-121,848>

## Tilrettelegging for «selvidentifisering» – tillit og den vanskelige offerrollen

Det er viktig å huske at avdekking av menneskehandel i de aller fleste tilfeller ikke er en enveisprosess, der offentlige eller frivillige aktører eller fagforeninger observerer tegn på menneskehandel og setter i gang tiltak, med den utnyttede som en passiv mottaker. Som regel er man avhengig av å få informasjon fra dem som blir utsatt for utnytting, eller fra andre som har kontakt med dem. Det er derfor også viktig å få informasjon ut til potensielt utnyttede personer om hvilket lovverk og hvilke muligheter som finnes, og hvilke rettigheter de kan ha. Det foreligger allerede informasjonsmateriale utviklet av Røde Kors på mange språk, nettopp beregnet på å nå ut til denne målgruppen. Dette er en type tiltak det blir viktig å videreføre. Informasjonen foreligger på 30 språk og er laget i et tilgjengelig «visittkort»-format, som gjør det lett å ta med seg og oppbevare. I Oslo kommunes handlingsplan mot menneskehandel er det også lagt opp til et samarbeid med Røde Kors om dette informasjonstiltaket (tiltak 3).

Det er ofte avgjørende for avdekkingen at ofrene selv ønsker å bli identifisert. Dette avhenger blant annet av tillit, og en tro på at det vil føre til en positiv endring å fortelle om utnytting. Muligheter for bistand og eventuell beskyttelse mot dem som har stått for utnyttingen, er derfor sentralt. Det vil sjelden være klart på identifiseringstidspunktet hva som kommer til å bli tilgjengelig av bistand i det lange løp. Dette henger sammen med at bistanden i stor grad er knyttet sammen med hvorvidt det blir en politietterforskning av saken, og eventuelt en tiltale og rettssak.

En annen problemstilling er at de utsatte arbeidstakerne er i en situasjon hvor de tjener penger, og at de dermed ikke selv opplever seg som ofre. Om de går ut av arbeidsforholdet, vil de ikke ha noen ting. Førstelinjen opplever et etisk dilemma i å identifisere menneskehandel i situasjoner hvor de er usikre på om det kan føre til en forverring av situasjonen for det mulige offeret. Dette kan for eksempel være dersom personen viser seg å ikke helt kvalifisere til å motta bistand som et offer for menneskehandel likevel, og mister jobben og/eller blir sendt ut av landet.

Flere informanter pekte på at det kan sitte langt inne, for eksempel for en østeuropeisk mann, å innrømme at han har blitt utnyttet, og at dette henger sammen med forventninger til mannsrollen. Forskning har pekt på at mye av informasjonsmaterialet om menneskehandel opprinnelig har vært utviklet med tanke på kvinner i prostitusjon, og at det ofte kan være mer eller mindre «kjønnede» framstillinger, ordvalg og visuelle virkemidler som kan

tolkes som feminine og som derfor egner seg dårlig til å nå fram til menn (Smirgana-Ingelström 2019).

## Forståelse av menneskehandel og forventninger til ofrene

Det er behov for kvalitetssikret kunnskap om menneskehandel blant aktører i arbeidslivet og hos personer som kommer i kontakt med særlig sårbare migrantgrupper, for å skape en større bevissthet og trygghet til å ta saker videre. Oppstilling av ulike mulige kriterier på menneskehandel ser ut til å ha en begrenset nytte for å øke dybdeforståelsen og handlingsevnen. Det kan være mer nyttig å vise til eksempelsaker der man bør reagere, og som tydelig viser ulike typer tvangsmidler knyttet til utnyttning av sårbarhet. En utfordring i denne sammenhengen er at rettspraksisen er begrenset. En større bredde i eksempelsaker vil gjøre det lettere å se hva som dekkes av menneskehandelparagrafene, og ikke forestillinger om hva ulike aktører kanskje mener *burde* være omfattet av begrepet.

Forestillingen om at menneskehandel kun dreier seg om fysisk tvang, synes å være utbredt. Flere inspektører snakker om å sitte igjen med en dårlig følelse etter tilsyn, men at de ikke i utgangspunktet har tenkt at det kan være menneskehandel. De har opplevd at de verken har kunnskapen, virkemidlene eller kontaktene til å ta en sak videre. Noen forteller om saker de tenkte var ugreie, men der de har konkludert «men han hadde jo passet sitt og kunne jo dra da ...». Inspektører fra Arbeidstilsynet hadde en sak der arbeidstakerne befant seg i et ganske øde område, i et hus i dårlig forfatning, de visste ikke hvor de var og hadde ingen penger, men saken ble ikke anmeldt som menneskehandel. Det er fra våre intervjuer også eksempler på usikkerhet om hva som er «å ikke komme frivillig ut av et arbeidsforhold». Som én av dem sa:

En arbeidstaker var plassert på en hytte på en øy i to uker for å bygge en terrasse. Han skulle ikke bli hentet av arbeidsgiver før han var ferdig. Han var innlosjert i hus, med gratis kost og skulle få 5 000–10 000 kroner i månedslønn. Jeg tror dette var forlokkende for en rumener som ikke var vant med vann i springen.

Dette peker også på et aspekt ved definisjonen av menneskehandel som kan være intuitivt vanskelig å forstå, nemlig at det ikke er avgjørende om personen opplever å være frivillig i situasjonen, dersom man for eksempel har vært i en sårbar situasjon i utgangspunktet (se også kapittel 3). Det kan

raskt snike seg inn et aspekt av relativisme, der man tenker at forholdene er kritikkverdige, men samtidig bedre enn dem arbeidstakerne kommer fra, og at det derfor kanskje er utnytting, men neppe menneskehandel. Hvis den som blir utnyttet ikke selv gir inntrykk av å ønske seg ut av situasjonen, kan terskelen dessuten bli høyere for å handle.

En annen utfordring er at ikke alle ofre for menneskehandel umiddelbart framstår som «ofre». Avdekking avhenger dermed også av hvilke «briller» man har på seg: ser man et mulig offer for kriminalitet eller ser man en kriminell utlending? Å være i en svært sårbar situasjon kan føre til at man blir involvert i kriminelle handlinger, alternativt blir presset til det. Dette kan bidra til å forkludre bildet for dem som skal avdekke hvilke forhold arbeidstakeren lever under. Det kan også oppleves som urimelig at noen som bryter lov- og regelverk skal ha rett til bistand. Som en informant i politiet sa:

Noen tror at det er et offer, mens andre sier at dette bare er en person som prøver å snyte systemet. Øynene som ser. Gutta langs Akerselva ... hva skal man tenke om dem? (...) Østeuropeere som jobber svart – snytter de på skatten eller er de ofre?

Informanten refererer til «gutta langs Akerselva». Dette er unge menn, også mindreårige afrikanske gutter, som har solgt narkotika i området. Det har vært diskusjoner om hvordan de skal forstås og møtes. Problemet er at en del av dem kan være i et sterkt avhengighetsforhold til dem de «jobber» for. Samtidig er deres involvering i kriminell virksomhet noe som har gjort mange motvillige til å se dem som mulige ofre for utnytting. I de tilfellene hvor barnevernet har vært inne, har det vist seg svært vanskelig å finne tiltak som møter guttenes behov og som kan bidra til en varig endring i deres livssituasjon. En tilsvarende gruppe som også har vært diskutert, er «guttene i Nygårdsparken» i Bergen, hvor den samme problematikken går igjen. Disse har også blitt et symbol på en del av de utfordringene som ligger i hvordan ofre for menneskehandel kan forstås og møtes (Tyldum et al. 2015). Når disse gruppene blir nevnt i våre intervjuer om utnytting i arbeidslivet, reflekterer det at det også her kan være vanskelig å forholde seg til en «offerrolle», siden den ikke alltid er åpenbar for de som står utenfor, og hvor det kan være vanskelig å se for seg gode bistandsløsninger.

Det er en antakelse som ligger i bunnen av mange diskusjoner at flere menn enn kvinner utnyttes i menneskehandel i arbeidslivet. I de sakene som har vært avdekket i Norge, har dette vært tilfellet, men det er viktig å huske at også kvinner utnyttes i arbeid. Like fullt ser det så langt ut til å være flere menn enn kvinner som blir utnyttet i mange bransjer, og, som vi har vært

inne på tidligere, flere av risikobransjene er mannsdominerte. Flere av våre informanter mente det kunne være vanskeligere å gjenkjenne og agere på mulig menneskehandel eller utnytting av menn. Én sa dette om forskjellene:

Hvem vekker mest omsorgsøsne, hvem framstår som sårbar? Min erfaring er at de som framstår som mer sårbare vekker andre følelser enn de som framstår som robuste.

Hvordan man framstår har en sammenheng med hvordan man ønsker å framstå, og hvordan man opplever at det er forventet at man framstår. Dette har vært påpekt i internasjonal forskning om menn som har vært utsatt for menneskehandel: Kjønnsnormer om at menn skal være sterke, og skam over å ha blitt utnyttet, kan være et stort hinder for denne gruppen mot å dele informasjon eller å ta imot hjelp (Surtees 2008).

Det kan også være lettere for mange å forstå alvorligheten og konsekvensene av utnytting når den skjer i prostitusjon enn når den skjer i arbeid. En annen informant i bistandsapparatet uttrykte imidlertid en viss ambivalens over hva som var forskjellen mellom å ha blitt utnyttet i prostitusjon og i arbeid, og om forskjellen egentlig alltid var så stor som man kanskje kan tro:

Forskjellen er krenkelsene når man har vært utnyttet i prostitusjon. Samtidig – jeg har fulgt opp mannlige ofre som viser samme tegn til krenkelse. Det er noe med graden av utnytting, hvor grovt var det, hvor låst var du, hvor mange krenkelser skjedde underveis, hvor lenge varte det. Dette spiller en større rolle enn typen av utnytting. Og hvor sårbar du var i utgangspunktet.

## **Konklusjon – utfordringer i avdekking av menneskehandel**

Det er forventninger om at aktører med tett kontakt med arbeidslivet skal være i stand til å avdekke menneskehandel. Samtidig er det viktig å ha et realistisk forhold til hva slags type informasjon man kan avdekke gjennom for eksempel en tilsynssituasjon.

Spørsmålene er hvor og hvordan ofre for menneskehandel kan identifiseres, hvordan samarbeidet mellom ulike aktører fungerer og hvilke mandat og virkemidler kontrollinstansene har for å avdekke menneskehandel.

Utfordringene for tilsynsmyndighetene/kontrollinstansene når det gjelder å avdekke menneskehandel i arbeidslivet ser ut til å bestå av følgende:

- Manglende bevissthet om fenomenet
- Mangel på kompetanse
- At lovverket ikke er egnet for å ta kriminelle aktører innenfor dette området.
- Forvalter en praksis med stor vekt på veiledning og forebygging
- Språklige og kulturelle barrierer i møte med arbeidstakere
- Usikkerhet rundt hvem som skal kontaktes i akutte situasjoner
- Usikkerhet om hva slags fare man utsetter arbeidstakeren (offeret) for, og hva man egentlig kan love av bistand
- At arbeidstakeren selv ikke oppfatter seg som offer og det blir vanskelig å få ut informasjon
- Å koordinere innsats og lovverk mellom ulike offentlige myndigheter

Den fremste forutsetningen for avdekking er kunnskap om hva menneskehandel omfatter, og mye lærdom kan hentes gjennom konkrete saker (for eksempel rettspraksis). Samtidig er det ikke realistisk at man kan identifisere menneskehandel ved en første kontakt. Tvungen er ikke alltid synlig, og det kan være mange varianter av tvang (for eksempel økonomisk og kulturell). Mistanke bør imidlertid undersøkes nærmere.

Det er ingen grunn til at alle som jobber i førstelinjetjenestene, som tilsynsmyndighetene, skal bli eksperter på menneskehandel, men alle bør ha en grunnleggende forståelse av fenomenet og lovverket, ikke minst at det ikke alltid er en tydelig/synlig tvang til stede. Det viktige er at man er bevisst på hvilke saker som bør bringes videre til politiet – de må vite hvem de skal kontakte ved mistanke og ha beslutningsmyndighet til å gjøre det.

Her ser det generelt ut til å mangle gode rutiner og strukturer i dag. Det framstår som at kommunikasjon om mulige saker både internt i politiet og på tvers av etater fremdeles er et problem. Men noen er blitt bedre på å informere, og ett eksempel som nevnes, er informasjon fra Politiets utlendingsenhet (PU) til Oslopolitiets spesialenhet, som etter det vi forstår oftere melder mistanke om menneskehandel enn tidligere i utlendingssaker.

Førstelinjen bør også ha kontakt med bistandsapparatet. En betydelig utfordring med å avdekke menneskehandel er at de som blir utsatt for det, gjerne er motvillige til at noen skal gripe inn, av mange ulike årsaker:

- Personene ser ikke seg selv som ofre, det er uklart for dem hvorfor de skal ta imot bistand, og hva denne bistanden skal føre til.
- De færreste vil fortelle hva de er utsatt for. De kan frykte å miste jobben, bli sendt ut av landet, frykte den som står bak, oppleve trusler mot seg selv eller mot familien, de kan ha et avhengighetsforhold til den som utnyt-

ter dem, eller kan være del av samme sosiale nettverk eller lokalsamfunn (også i hjemlandet).

- Særlig tredjelandsborgere frykter å bli sendt ut.
- Språklige og kulturelle barrierer og manglende tillit til myndigheter.

For mange mulige ofre for menneskehandel vil det ikke oppleves som noe alternativ å samarbeide med myndighetene. Det er derfor viktig å sørge for at også de som ikke vil samarbeide i det minste får tilgang til rådgivning eller annen bistand gjennom aktører de har tillit til, som for eksempel frivillige organisasjoner.



## 5 Hvilken hjelp får de utsatte?

---

Vi og de andre som var involvert strakk oss ekstra for å få det til – sykehuset, NAV, tannlegen. Vi har brukt masse ressurser. Vi leide inn psykolog til ham i det private. Han viste mye fortvilelse og sinne. Vi fokuserte på å få et dagligliv opp og stå. (Informant i frivillig organisasjon)

Bistand til ofre henger tett sammen med avdekking og etterforskning av menneskehandel. Mange kan ha stort behov for hjelp, men uten noe tilbud vil det være vanskelig for de fleste å komme seg ut av en utnyttingssituasjon. Politiet erfarer også at god bistand er en forutsetning for at mange skal orke å stå løpet ut som fornærmede og vitner i en eventuell straffesak. Disse sakene kan ta lang tid og være en stor påkjenning.

Det er mange ulike aktører som yter bistand til det som per i dag er en svært liten gruppe. Antallet som nå mottar bistand som ofre for menneskehandel gjennom kommunene, er blant de laveste siden bistandsordningene ble etablert på midten av 2000-tallet.

I dette kapitlet skal vi undersøke bistandsbehov hos ofre for menneskehandel i arbeidslivet, hva som er betingelsene for at de tar imot hjelp, innretningen på bistanden, og hvordan samarbeidet mellom ulike aktører fungerer.

### Hva skal til for at ofre tar imot hjelp?

Som vi var inne på i forrige kapittel, har mange som er utsatt for menneskehandel eller grov utnyttning lav tillit til myndighetene, kombinert med at de ofte er uvillige til å se på seg selv som ofre. Vi stilte spørsmålet om hva som skal til for at de faktisk tar imot hjelp, til en person som jobber med bistand til ofre, og fikk et konsist svar:

At de ikke har noe valg.

Basert på tidligere forskning er det en stor kjerne av sannhet i dette korte svaret. Mange blir værende i en utnyttingssituasjon fordi de opplever at de ikke har noe alternativ, eller de håper at det på en eller annen måte skal

ordne seg – enten ved at de finner en annen jobbmulighet, eller at de likevel får pengene de er blitt lovet.

En informant som representerte en fagorganisasjon, sa:

Mitt inntrykk er at det sitter langt inne for arbeidstakerne å ta kontakt med oss. Da må de føle at de ikke har noe mer å tape. De kommer jo hit for å jobbe, og hvis du begynner å forfølge arbeidsgiver, så mister du jo jobben. Terskelen er veldig høy, og alternativet er å reise hjem.

Flere delte dette inntrykket, og de opplevde at mange av dem som tok imot hjelp var i en svært vanskelig situasjon og med til dels omfattende hjelpebehov. Noen hadde bodd under elendige forhold og fått dårlig mat over lang tid, og trengte restitusjon og helsehjelp. Det ble også rapportert om psykologiske ettervirkninger av vold og trusler.

Basert på inntrykkene fra ulike intervjuer med dem som yter bistand, ser det ut til grovt sett å være tre hovedgrupper som oppsøker hjelp.

- De som enten vil bli returnert til hjemlandet eller planlegger å reise dit, eller et annet sted, så fort som mulig og trenger hjelp til grunnleggende behov i mellomtiden.
- De som først og fremst håper at saken skal bli etterforsket og at de gjennom dette kan få utestående lønn før de eventuelt finner en ny jobb.
- De som håper at bistanden skal hjelpe dem med å få en jobb og varig opphold i Norge.

I den første gruppen hadde noen tatt imot hjelp i en overgangsperiode mens de ventet på å få hjelp med retur til hjemlandet. Aktørene som var i kontakt med dem, opplevde at de var lite meddelssomme og heller ikke var interessert i noen kontakt med politiet eller andre myndigheter. En informant i en frivillig organisasjon fortalte om en mann som hadde fått bistand med bolig:

Vi ble litt som oppbevaring. Han var hyggelig, høflig – nesten overhøflig. Det vi opplevde var at han ville si veldig lite. Vi fikk vite at han hadde far, mor og søsken i hjemlandet, men utover det ville han ikke si så mye om sitt liv. Så hva som var bakgrunnen for at han kom hit, det vet ikke vi.

Noen i denne gruppen hadde kommet i kontakt med hjelpeapparatet etter at politiet hadde grepet inn på stedet de jobbet. Det var usikkert om arbeidstakerne fremdeles var redde for dem som hadde utnyttet dem, og om de egentlig var ute av utnyttingssituasjonen. I ett slikt tilfelle hadde vedkom-

mende forsvunnet fra bostedet i løpet av natten, rett etter at han hadde vært til avhør hos politiet. Det ble i dette tilfellet spekulert i om det var fordi det i løpet av samtalen også hadde vært snakk om mulighetene for assistert retur til hjemlandet, og at dette var noe han ikke ville risikere.

I den andre gruppen hadde personene tatt imot hjelp mens de ventet på at saken deres skulle bli etterforsket, som regel ut fra et ønske om å få utbetalt pengene de var lovet. Veien fram til en mulig rettssak er lang, og vi ble fortalt om flere saker der personer som falt inn i denne kategorien endte opp med å reise hjem med uforrettet sak.

Når det gjelder den tredje gruppen framsto det for hjelpeapparatet som at refleksjonsperioden hadde gitt håp om et nytt liv i Norge, en vanlig jobb og en ny start. Dette er noen ganger en utfordring for dem som gir bistand, både med tanke på at de langsiktige utsiktene til varig opphold er svært begrensede, og at mangel på utdanning og kunnskaper i norsk gjør det lite realistisk å finne en vanlig jobb. En ansatt i et hjelpetiltak sa:

De er slitne, oppgitt, følger seg lurt, men så øyner de et nytt håp. De får mat, penger, advokat ... De får gjerne et fokus på erstatning, oppreisning, for det de har tapt. Og så ønsker de hjelp med jobb, men det er kanskje sånn at noen ikke helt har forutsetningen for å klare seg i det norske samfunnet, når de ikke har greid å skaffe seg jobb eller utdanning i hjemlandet. Noen har veldig begrenset utgangspunkt. Men så blir refleksjonsperioden veldig forlokkende på at ting skal ordne seg. Vi realitetsorienterer på dette, for eksempel gir vi dem informasjon om hjelp med retur gjennom IOM. Men det er de færreste interessert i. De vil nå målet de har satt seg. Etter hvert, når de selv innser at det kan bli vanskelig å etablere seg i Norge, blir tilbudet til IOM aktuelt. De aller fleste har benyttet seg av dette tilbudet.

Dette sitatet peker på en grunnleggende problemstilling i arbeidet mot menneskehandel, i hvilken grad målet med politikken er å møte de behovene og ønskene ofrene for menneskehandel har, og vi diskuterer disse problemstillingene i de neste avsnittene.

## **Innretning på bistand og beskyttelse – behov og tilbud**

Det er svært store variasjoner i bistandsbehovene i målgruppen, og det gir ikke mening å snakke om målgruppen som en enhetlig gruppe. De har svært ulike utgangspunkt, både med tanke på hva de har opplevd og med tanke på sosioøkonomiske og personlige ressurser. Det kan også være vanskelig å få vite hva behovene deres egentlig består av, ikke minst på grunn av språkproblemer og kulturforskjeller. I flere tilfeller kan personene verken norsk eller engelsk, noe som har gjort kommunikasjonen svært begrenset. Det sørges for tolk til møter og for å få gitt viktig informasjon, men i det daglige er dette sjelden noen mulighet. Andre som har mottatt bistand har høyere utdanning og snakker godt engelsk, og har dermed et helt annet utgangspunkt. Det er krevende å jobbe med en så sammensatt gruppe, og det må derfor være bredde i bistanden som ytes.

### **Fysisk og psykisk helse**

Det er også stor variasjon i helsebehovene. Noen har vært svært redusert og hatt omfattende behov for medisinsk hjelp som følge av vold og dårlige levekår, som dessuten kan ha strukket seg langt tilbake i tid. Andre har ikke hatt noe behov for medisinsk oppfølging i det hele tatt.

Ikke alle som har vært utsatt for menneskehandel er traumatiserte, eller opplever symptomer på posttraumatisk stress i en klinisk forstand, men det er viktig å være oppmerksom på at dette kan være en del av problematikken. Kompetanse på dette, for eksempel med tanke på ulike normer knyttet til at menn kan ha et stort behov for å framstå som sterke og uanfektete, må være til stede. Uansett er det viktig å ikke anta noe om helsetilstanden til mulige ofre for menneskehandel uten at den har vært undersøkt av kvalifisert helsepersonell.

Tilgangen til vanlig helsehjelp ser i hovedsak ut til å fungere, i noen tilfeller ved hjelp av ordninger utenfor det vanlige helsevesenet. Personer med opphold under refleksjonsperioden har rett til fastlege og mottar helsetjenester i det vanlige helsevesenet. Det som noen ganger kan skape forviklinger, er tidsaspektet, siden det kan ta tid å innhente nødvendig dokumentasjon. Her finnes det som regel løsninger, blant annet å bruke legevakt før man har funnet en fastlege.

Verre er det når det er behov for spesialisthelsetjenester, og helt spesielt ble tilgangen til psykiatri og distriktpsikiatriske sentre (DPS) nevnt av våre informanter. Dette har vært en utfordring gjennom alle år i bistanden til ofre for menneskehandel. Det er en kombinasjon av at det generelt kan være

vanskelig å få time hos DPS og at det oppstår forsinkelser med henvisning for personer med refleksjonsperiode. Årsaken er at henvisning til spesialist normalt gjøres av fastlegen. Her kan det oppstå forsinkelser for personer på refleksjonsperiode i å få en fastlege tildelt i et allerede relativt kort opphold i Norge som gjør at man i realiteten ikke rekker å få behandling hos spesialist. En relatert problemstilling er om enkelte behandlingsløp settes i gang hvis det ikke er sikkert at pasienten kommer til å være i stand til å fullføre behandlingen, eksempelvis hvis det er mulig at de blir sendt ut av landet. Enkelte behandlingsløp kan gi en midlertidig økning av symptomer og være destabiliserende i en innledningsfase, og pasientens totale livssituasjon vil derfor være viktig for hva man kan sette i gang (Brunovskis 2016).

### **Kognitive funksjonsnedsettelse**

Materialet vårt, og erfaringene med menneskehandel i arbeidslivet i Norge, er begrenset. Det er likevel urovekkende at det i flere av sakene har vært bekymring for at de utnyttede har hatt kognitive funksjonsnedsettelse, og at dette i noen tilfeller ikke har kommet godt nok fram i etterforskningen og oppfølgingen av saker. Det har vært en begrenset oppmerksomhet rundt dette på menneskehandelfeltet, og faktorer som språkbarrierer, fattigdom, manglende utdanning hos flere i målgruppen og liknende kan gjøre det vanskelig for et norsk hjelpeapparat å gjenkjenne spesielle behov i målgruppen: Når personer som mottar bistand ikke får med seg grunnleggende informasjon eller sliter med å forstå for eksempel regelverk som angår saken deres, er det da et utslag av språkproblemer, manglende utdanning – eller kan det være en mer grunnleggende funksjonssvikt som ligger i bunnen? Som en informant sa:

Jeg synes noen ganger det er vanskelig å vurdere den kognitive tilstanden. Er det noe, eller er det bare at han er tafatt og har bodd for lenge hjemme hos mor, hvis du skjønner hva jeg mener?

Det går igjen hos flere informanter at de opplever noen grupper av menn som sårbare på spesielle måter. Dette gjelder spesielt informanter som har jobbet med bistand til grupper som har vært utnyttet i ytterkantene av arbeidslivet, i løsarbeid eller i ufaglærte sammenhenger som renhold. Flere av våre informanter snakket om personer de hadde opplevd som «enkle», men at det kan være tabubelagt å påpeke dette:

Mitt inntrykk er at mennene er mer sårbare enn kvinnene. Kvinnene har hatt en ressurs i å komme seg ut, de har vært proaktive. Mens en

del av de mennene jeg har vært i kontakt med, har vært mer sårbare. Kvinnene har blitt lurt, mens mennene ... er det fælt å si at de er enkle?

En annen informant hadde også erfaringer med at noen av dem som mottok bistand kunne ha vansker med å forstå og orientere seg i systemet og dagliglivet:

Det er kulturforskjeller mellom det å bo i Norge og en del andre land. De kan ikke forstå begreper som NAV og tiltakspenger. Noen har kanskje en kognitiv funksjonssvikt, eller er lettere psykisk utviklingshemmet. Det kan være enkle mennesker, som for eksempel ikke helt forstår at de ikke må bruke opp alle pengene sine på én gang.

Gjenkjenning av kognitive funksjonsnedsettelse er et spørsmål både om riktig oppfølging fra hjelpeapparatet og om rettssikkerhet.

Det kan være vanskelig å kartlegge hvilke behov personene har. For eksempel i en sak der man opplevde at mannen som mottok hjelp ikke fikk med seg viktig informasjon:

Han hadde kontakt med politiet, men det var ikke nok. Politiet hadde flere møter med ham. Men han kunne spørre om det samme igjen etter to timer. Det har vel noe med traumer å gjøre også, han oppfattet ikke alt og forsto ikke alt.

Vi har ikke noe grunnlag for å gjøre noen vurdering av denne konkrete saken med tanke på om personen hadde traumesymptomer, kognitive funksjonsnedsettelse eller bare slet med å få med seg informasjon han ble gitt i en kanskje stressende situasjon og med tolk, eller alt på én gang. Men det kan være åpent for tolkning hva som er det grunnleggende behovet, og det er viktig å være oppmerksom på problematikk knyttet til rettssikkerhet og informasjon for personer med kognitive funksjonsnedsettelse.

### **Jobb og aktiviteter**

Det er et samlet inntrykk hos så godt som alle som yter bistand til denne gruppen at et av de fremste ønskene er å få hjelp til å skaffe seg en jobb. Som regel er dette vanskelig å oppfylle, ikke minst der personene har manglende kunnskaper både i norsk og engelsk. Som en av informantene i en hjelpeorganisasjon sa det:

I forhold til denne gruppen så kan vi ikke levere på deres bestilling. For det er: «vi kommer fra fattige kår, vi ønsker å få en jobb og tjene penger

– få en «decent job» – og det kan ikke vi fikse. Og da blir det et misforhold mellom det de vil ha og det vi kan gi.

Det finnes imidlertid flere muligheter for praksisplass både i Oslo og Bergen, som framstår som populære tilbud, og som i noen tilfeller har ledet fram til et regulært arbeidsforhold. Disse praksisplassene er tilgjengelige gjennom Røde Kors, Frelsesarmeen, hotellkjeden Choice og ellers gjennom NAVs vanlige system via sysselsettingskonsulenter.

Det har i «alle år» vært en diskusjon på menneskehandelfeltet om det er riktig å tilby norskundervisning til personer som har refleksjonsperiode. De som mener at man bør tilby dette så tidlig som mulig, mener at norskundervisning har stor betydning dersom personen skal bli i landet, og at det dessuten er sosiale sider ved det som er vel så viktige. En ansatt i et hjelpetiltak sa:

For meg er dette en kjepphest. Det har ikke noe å si når du for eksempel er analfabet hvilket språk du lærer, det er andre ting som er viktigere. Fellesskapet, ha med kake til læreren, ha et annet sted å gå enn bare til et hjelpetiltak.

En annen informant som jobbet med bistand, sa:

Jeg synes det er et dilemma. Ved å tilby norskkurs støtter man opp under et illusorisk håp om at ting skal ordne seg.

Ulike ståsteder her kan henge sammen med ulike profesjonsblikk, hvilke grupper man kommer i kontakt med og, ikke minst, hvor mange. Det har vært påpekt i en tidligere studie av bistanden til ofre for menneskehandel i Oslo og Bergen at muligheter for fleksibilitet og tilpasning er større i Bergen enn i Oslo, rett og slett fordi antallet identifiserte ofre har vært lavere (Sønsterudbråten 2013).

Det hersker bred enighet om at det er viktig å fylle dagene med mening. Ikke minst når personene venter på resultatet av en politietterforskning eller på å vitne i en rettssak. Samtidig blir det et spørsmål om hva som er meningsfullt i et langt perspektiv. Dersom de uansett kommer til å reise eller bli sendt ut av landet, er det ikke alle typer tilbud som gir mening. Men med varig opphold i Norge er det best å komme i gang med tiltak som kan sikre tidlig integrering. Avklaringen av det endelige utfallet kan ta flere år, og hva man setter i gang med og på hvilket tidspunkt, oppleves dermed som et sjansespill. Flere ønsket seg en avklaring på hva som var hensikten med å yte bistand. En informant sa:

Det er en ting jeg vil si: Hva er formålet med det vi hjelperne driver med? Hva er sluttmålet? Skal de ut igjen av landet? De skal hjelpes i en periode, og så skal de tilbake til hjemlandet sitt? Eller er målet at de skal få opphold i Norge? Er det da vi har lykket? Jeg skulle ønske det var tydeligere føringer fra dem som bevilger penger. For det er noe i forhold til hvilke forventninger som skapes hos dem vi jobber med. Er det opphold vi jobber for, og alt det andre skal lede til det? Det påvirker hva vi bør gjøre underveis. Jeg tror det er mange ulike agendaer blant dem som hjelper om hva som er det beste resultatet, og det kan være en kime til dårlig stemning.

Problemet denne informanten snakker om – at man ikke vet hva man jobber mot – er et resultat av hvordan regelverket er utformet, ved at bistand og opphold til ofre for menneskehandel er knyttet til politiets arbeid og hvorvidt sakene går videre i rettssystemet. Lengden på oppholdet avhenger av hvor lenge etterforskningen pågår og om saken går videre i rettsapparatet, og uforutsigbarheten skapes gjennom at utfallet er koblet til en strafferettslig prosess. Det vil dermed ikke være mulig å løse dette på individuelt nivå. En større forutsigbarhet kan bare sikres ved at man kobler rettighetene til bistand fra arbeidet til politi og rettsvesen på et overordnet lovnivå, og gir grunnlag for (midlertidig) opphold basert på individuelle vurderinger av behov. Aktører i bistandsapparatet har etterspurt slike endringer i flere år og bedt om endringer i utlendingsloven.<sup>23</sup>

## Juridisk bistand

Personer som har fått innvilget refleksjonsperiode har rett til bistandsadvokat. Flere av hjelpetiltakene har etablert kontakt med bistandsadvokater som har opparbeidet seg erfaring på feltet og kjenner systemet, noe som anses å være vesentlig for å sikre en god oppfølging. Erfaringsmessig er det viktig å få på plass en bistandsadvokat på et tidlig tidspunkt, for eksempel for å sikre at søknaden om refleksjonsperiode blir fylt ut på riktig måte. En ansatt i et hjelpetiltak sa:

I de rettighetene og regelverket står det at hvem som helst kan søke om refleksjon, og man behøver ikke noe følgebrev eller dokumentasjon. Du kan egentlig bare møte opp. Men så begynner realiteten. Du *kan* ikke bare møte opp, du må fylle ut en søknad på forhånd, du må bestille

---

<sup>23</sup> Se for eksempel <https://www.nrk.no/ostlandssendingen/mener-regjeringen-sviker-ofre-for-menneskehandel-1.14700062>



time hos PU [*politiets utlendingsenhet*] for å levere søknaden, og ja, du behøver ikke et følgebrev, men den juridiske bakken blir så bratt hvis du ikke gjør det riktig i begynnelsen. Du kan få avslag på søknaden fra UDI og så får du ikke refleksjon likevel. Men hadde du gjort ting riktig fra begynnelsen, så hadde de riktige tingene stått i søknaden og så hadde du fått refleksjon.

Det kan oppstå problemer når saker blir henlagt hos politiet, og de som mottar hjelp mister rettigheter. Bortfallet av retten til bistandsadvokat ble sett som svært problematisk av denne informanten i en frivillig organisasjon:

Det er veldig ofte et problem at det ikke er noen å sikte. Tiltalte har kanskje forsvunnet fra landet. Man har satt i gang noen prosesser i livet til personen og i miljøet rundt. Alle som har lovpålagte oppgaver i forhold til mulige ofre – når saken forsvinner, mister bistandsadvokaten oppdraget. Jeg synes det burde vært myket opp, at man får hjelp i forhold til situasjonen man er i.

Noen aktører som hadde jobbet lenge med menneskehandel, var bekymret for at mulige ofre for menneskehandel i arbeidslivet ikke alltid fikk riktig informasjon. Det kan for eksempel dreie seg om aktører som nylig var kommet inn på feltet. En informant med lang erfaring på bistand, sa:

Du må sikre ivaretagelse. Vi begynner for eksempel aldri med å skulle rådggi om de burde søke refleksjon eller ikke. Jeg skjønner at det finnes mye vilje og egeninnsats, men det er noe med å skjønne når saker må løftes ut av ditt eget hus. Det må være klart at det finnes et opplegg rundt, og spesielt det med bistandsadvokatene – at de rette folkene gir de rette rådene.

Riktig juridisk bistand er viktig for en gruppe som kan være ofre for grov kriminalitet, ha en uavklart situasjon med tanke på oppholds- og arbeidstil-latelse og må orientere seg i et komplisert norsk regelverk for å finne ut av hvilke rettigheter de har.

Noen aktører i hjelpeapparatet erfarte også at personer som hadde vært utnyttet ofte, var mest opptatt av å få juridisk bistand til å få tilbake pengene de hadde blitt lovet, og mindre interessert i å bidra til straffeforfølgelse av dem som sto bak utnyttingen. En informant sa:

De har ofte et fokus på erstatning, både en oppreisning og at de skal få tilbake det de har tapt. Gjennom refleksjonsordningen får man et tilbud

som er veldig forlokkende og leder til et håp, nærmest en illusjon om at nå skal ting ordne seg.

I lys av dette er det interessant å merke seg den nye avtalen LO har inngått om å bistå arbeidstakere i en sårbar situasjon i saker som angår lønnsinndrivelse, som nevnt i kapittel 2. Nettopp de som formelt faller utenfor rammeverket for menneskehandel, men som kan ha et krav overfor en arbeidsgiver og manglende ressurser til selv å følge opp, er en gruppe det kan være viktig å bistå også i et menneskehandelperspektiv. Som vist, kan det være hårfine grenser mellom hva som faller innenfor og utenfor dette begrepet.

## **Samarbeid mellom ulike aktører**

Som vi har vært inne på, går arbeidet mot menneskehandel på tvers av statlige og kommunale etater og det sivile samfunn. Det involverer personer som har menneskehandel som sitt hovedanliggende og med lang erfaring på området, og personer som kanskje bare kommer borti én sak i løpet av sitt yrkesliv. Samordningen, ikke minst på bistandssiden, kan være krevende. Det er særlig to sider ved dette: det rent praktiske i å koordinere bistand, og det mer prinsipielle – ulike mandat og meninger om hva som er riktig tilnærming. Fordi det har vært så få saker om arbeidsutnyttning, virker det som det er nødvendig med samordning på begge områdene.

Den rent praktiske samordningen av bistand er det viktig å ha på plass tidlig. Det vil ikke alltid være mulig helt fra start, fordi det avhenger av hvordan saken blir avdekket. Ved mistanke om forhold som er så alvorlige at det kan være snakke om menneskehandel, er det behov for beredskap. For eksempel, i én sak kom det tips til politiet om svært dårlige arbeidsforhold, som førte til politiaksjon sammen med skattemyndighetene og andre tjenester. Politiet tok i forkant kontakt med NAV og ROSA, og hadde trygt bosted klart før aksjonen. Bostedet ordnet med bistandsadvokat. Arbeidsgiver ble ilagt besøksforbud, og fornærmede leverte inn telefonen sin til politiet, slik at han ikke kunne kontaktes av dem som hadde utnyttet ham. Også i andre saker hadde politiet på forhånd eller etter kort tid tatt kontakt med ulike botilbud for å sikre bistand til mulige ofre for menneskehandel. Dette avhenger av at det finnes kunnskap i de ulike etatene om hva andre gjør, og denne kunnskapen bør være en sentral del av kompetansehevede tiltak. Videre kan muligheten for å informere om tilgjengelige hjelpetiltak gjøre det mulig for personer i utnyttingsforhold å søke bistand uten å måtte gå via myndighetene.

Samarbeid mellom ulike aktører på dette feltet er i stor grad preget av personlige profesjonelle relasjoner som har vært bygget opp over tid. Bistandsapparatet består av til dels ganske ulike aktører, med svært ulike mandat og forskjellige faglige vurderinger av hva som er den beste framgangsmåten i enkeltsaker. I disse tilfellene er det viktig både at det er en dialog mellom ulike aktører over tid, at noen har det faglige ansvaret for oppfølgingen og, ikke minst, at tilgangen til ulike deler av helsevesenet gjøres lettere.

## Konklusjon – bistanden og gråsonene

Mye av bistanden til ofre for menneskehandel ser i seg selv ut til å fungere etter målene. Det finnes bo- og aktivitetstilbud, de formelle helserettighetene er på plass, og ofre for menneskehandel har tilgang på juridisk bistand. Det er en stor vilje til å bistå denne gruppen, i den grad at det i dag nesten er flere aktører som bistår enn det er ofre for menneskehandel som mottar bistand. Det henger sammen med et stort fall i antallet identifiserte ofre som mottar bistand. Dette er i seg selv et tankekors, fordi det ifølge våre informanter ikke er noen grunn til å tro at det har vært noen særlig reduksjon i antall personer som faktisk blir utnyttet. En informant i en organisasjon som har en bred kontaktflate mot migrantarbeidere, sa:

Vi er førstelinje for alle mulige spørsmål. Det er et økende antall henvendelser til oss. Vi vet ikke om det er fordi det er blitt verre saker eller om det er fordi vi er blitt bedre kjent. Men jeg har likevel inntrykk av at det har blitt flere som har arbeidskontrakter som er dårlige. De fleste sakene dreier seg om arbeidsutnyttning.

Problemet med bistanden til ofre for menneskehandel er ikke så mye hva som mangler, men hva som er tilgjengelig for dem som viser seg å havne i gråsonen. Det gjelder de som er i vanskelige situasjoner, men som enten ikke er riktig grove nok til å regnes som eller etterforskes som menneskehandel. Dette uttrykkes som et betydelig etisk dilemma for dem som jobber med bistand. De er bekymret for å skape falske forhåpninger om hva de kan hjelpe til med, og hva som kommer til å skje på sikt.

Kategoriseringen av hvorvidt man er innenfor eller utenfor blir kanskje uforholdsmessig viktig med tanke på hvilke muligheter som finnes. Spørsmålet er om dette også gjør det vanskeligere å yte bistand til ofre for menneskehandel:

Ja! For det ekskluderer så mange – det er nesten ingen som [faller helt innenfor]. Det ligger en opplevelse av at disse sakene blir det ikke noe av. Og da blir hjelpeapparatet litt sånn at man mister motet. Og hva formidler vi da til de vi skal bistå, hvilke forventninger skaper man hos dem? (Informant som jobber med bistand)

Problemene med bistand til ofre for menneskehandel og de store forskjellene på å falle i innenfor- eller utenforkategorien, har vært kjent på feltet gjennom mange år. Som vi var inne på over, skyldes disse problemene organiseringen og lovverket som kobler ofrenes rettigheter til politietterforskning og de kravene som stilles innenfor rettsapparatet, samtidig som mange av sakene ikke kommer igjennom dette nåløyet.

Samtidig er det også en del praktiske aspekter som kan forbedres innenfor systemet. Samarbeidet mellom ulike aktører er helt sentralt for at bistanden skal fungere på en god måte. Dette er et felt som har vært og er preget av et stort innslag av frivillige organisasjoner. Disse har lang erfaring i å jobbe med målgruppen, og deres involvering kan sikre både en kontinuitet og en fleksibilitet i bistanden som ytes. Samtidig er dette et fagfelt hvor det synes å være et behov for bedre koordinering, og for at bistanden ytes på en måte som kan være mer forutsigbar. Som flere av våre informanter var inne på, er dette et felt som skaper stort engasjement, og ved å sette søkelyset på utnytting i arbeid, kommer det også mange «nye» aktører inn på feltet. Det blir dermed viktig å sikre en faglig god og konsistent tilnærming til det som kan være personer i en helt spesielt sårbar stilling.

## 6 Etterforskning og straffefølgelse

---

Hvis jeg skal komme med en kortversjon av hvor politiet står i dag, så er vi bra på hvordan vi forstår menneskehandel innenfor prostitusjon, men vi er *ikke* innafor på utnytting innenfor arbeid (Informant i politiet).

Menneskehandel er regulert i straffeloven, noe som påvirker hvordan det forstås av aktører som skal avdekke saker, både med tanke på avgrensninger og alvorlighetsgrad. Ofrenes rettigheter til bistand er i stor grad avhengig av politiets etterforskning og om det blir en rettssak. Lovgivningen mot menneskehandel har vært på plass siden 2003, og selv om vekten i hovedsak har vært på utnytting i prostitusjon, har definisjonen aldri utelukket utnytting i arbeidslivet. Likevel er det per i dag kun to rettskraftige dommer der noen er funnet skyldige i menneskehandel (den såkalte Steinleggersaken fra 2008 og den såkalte Gartnerisaken fra 2017), i tillegg til de to ikke rettskraftige dommene i Lime-saken og restaurantsaken (se omtale i kapittel 2). Det virker å være en bred enighet om at det er for få saker – men hva skal til for å få flere menneskehandelsaker for retten?

### **Etterforskning og straffefølgelse – hva skal til?**

Den første og helt åpenbare forutsetningen for at saker skal etterforskes og straffefølges er at de avdekkes (identifiseres) og vurderes av politiet. Vi har pekt på en rekke utfordringer i dette arbeidet. Det framstår som om spesialenhetene mot menneskehandel i politiet burde ha en mer framtreddende rolle og et mer omfattende samarbeid med ulike tilsyn. Ingen av spesialenhetene vi har intervjuet hadde fått meldinger om mulig menneskehandel fra a-krimsentrene. Dette ser også ut til å være et spørsmål om ressurser og organisering. En informant i politiet sa:

Vi blir varslet ofte om aksjoner [fra a-krimsentret], men det er ikke så ofte vi har tid til å være med.

Spesialenhetene i politiet er klare på at man må ha en bestemt kompetanse – eller «blikk» – for å kunne gjenkjenne menneskehandel. En informant mente at spesialenhetene ser ting med andre briller, som gjør at de kanskje lettere tolker en utlending de møter i en kontroll som et mulig offer heller enn en mistenkt i en utlendingssak. Vedkommende mente også at de nåværende arbeidsmåtene gjør at informasjon fra for eksempel Arbeidstilsynet oftere enn før går til andre enheter innenfor politiet, som de har et mer etablert samarbeid med enn med spesialenhetene. En informant i politiet sa:

Innenfor arbeidsutnytting må vi prioritere et større fokus på de som driver med økonomisk etterforskning, uten at det nødvendigvis passer innenfor akkurat det området. Jeg er usikker på hvordan man burde organisere de ulike menneskehandelavsnittene rundt omkring og om de bør være større. Det jeg er helt sikker på er at sosial dumping må prioriteres mer i politiet, hvis det skal komme over i menneskehandelsporet, men vi trenger også mer samhandling mellom politiet og Arbeidstilsynet. Slik det er nå er vi veldig spesialiserte.

Denne informanten peker på tre viktige aspekter ved å få etterforsket menneskehandel: 1) større oppmerksomhet på forhold i arbeidslivet i en bredere forstand enn «bare» menneskehandel, 2) spørsmål om hvor mye som skal hvile på spesialenhetene og hvor store disse bør være, og 3) nødvendigheten av et mer utstrakt samarbeid mellom ulike aktører som jobber overfor arbeidslivet, spesielt Arbeidstilsynet.

### **Bruken av andre lovparagrafer i straffeforfølgelse av menneskehandel og «testing av nedre grense»**

At det kommer få saker opp i rettsapparatet, skyldes blant annet få anmeldelser og påfølgende etterforskning. Én forklaring kan være at det faktisk ikke er så mange saker som faller inn under straffelovens paragrafer om menneskehandel. Samtidig er det mye som tyder på at disse paragrafene er underbrukt i saker som angår arbeidslivet. Det har vært en begrenset bevissthet om og kompetanse på menneskehandel i arbeidslivet hos mange aktører som kan være i en posisjon til å avdekke slike forhold, og vi vet også at de som er utsatt for slik utnytting kan være svært motvillige til selv å oppsøke hjelp, og ikke minst å anmelde.

En annen forklaring kan derfor være at disse bestemmelsene brukes for sjelden. Sakene blir tolket som «grov sosial dumping» (se mer om begrepsbruken i kapittel 3), brudd på utlendingsloven, eller bruk av ulovlig arbeidskraft. Som regel er det utenlandske arbeidstakere som er utsatt for ugjerninger. I de tilfeller det dreier seg om arbeidstakere fra land utenfor EU/EØS, kan manglende oppholdstillatelse etter utlendingsloven tas i bruk som alternativ til å etterforske en eventuell menneskehandelsak.<sup>24</sup> EØS-borgere kan dessuten bli utvist av hensyn til offentlig orden eller sikkerhet, for eksempel om de har vedtatt forelegg for simpelt tyveri eller naskeri.<sup>25</sup>

En annen side ved dette kan være at påtalemyndighetene velger å reise tiltale etter andre paragrafer, som de anser at det er større sjanse for å «komme i mål med», selv i saker hvor det er mistanke om en alvorlighetsgrad som kunne vært dekket av menneskehandelsbestemmelsene. En forklaring kan være at det er vanskelig å føre bevis i disse sakene, ikke minst aspekter som har med utnyttning av sårbarhet som del av tvangsmidlene. I saker om utnyttning til prostitusjon har det vært en utbredt oppfatning at påtalemyndighetene i mange tilfeller heller velger tiltale etter den såkalte hallikparagrafen (Brunovskis et al. 2010). Flere aktører i bistandsapparatet uttrykte at de mente påtalemyndighetene var for tilbakeholdne med å reise menneskehandels tiltaler i saker som angikk arbeid. Én sa for eksempel:

Det skal så mye til at de kjører på menneskehandel. Vi har en sak med en dame der arbeidsgiveren har hatt en seksuell relasjon til henne, og mannen hennes har presset henne til å jobbe der, og pengene har gått rett inn på hans konto. Så det er åpenbart en tvangssituasjon. Og den saken blir sannsynligvis henlagt. Jeg tror de er veldig feige på å kjøre saker som menneskehandel, så vi lurer på når man skal teste nedre grense?

Noen informanter i politiet uttrykte også at det etter deres syn kunne være en for høy terskel for å reise tiltale på menneskehandel, og at påtalejuristene kunne være svært tilbakeholdne med saker de var usikre på. Samtidig mente jurister blant informantene at det skal mye til før det er riktig å bruke menneskehandelparagrafene, og at det kanskje var en noe urealistisk forventning om hvor ofte det er riktig å reise slike tiltaler ut fra bevisbildet.

---

<sup>24</sup> Utlendingslovens §108 omhandler blant annet forsettlig eller grovt uaktsom bruk eller formidling av arbeidskraft som ikke har nødvendig tillatelse etter loven, eller forleder en utlending til å reise inn i riket med sikte på å bosette seg her.

<sup>25</sup> Instruks om justering av utvisningspraksis for utlendinger som er straffet for overtredelse av straffeloven § 257 og § 391 a. Rundskriv 18.06.2013 (UDI).

Det ser dermed ut til å være en viss faglig uenighet om hva som bør tiltales etter menneskehandelparagrafene. Det er stor oppmerksomhet om nye saker som blir anmeldt og etterforsket, og om hva som blir utfallet i de ulike stadiene av anmeldelse og tiltale. Hvor listen legges har en stor signaleffekt, og hva som blir riktig tilnærming i neste sak som blir avdekket.

Spørsmålet blir hvorfor noen mener det er så viktig at det reises tiltale etter akkurat disse paragrafene. Det henger blant annet sammen med rettighetsbildet for ofrene, slik vi diskuterte i kapittel 5. Tiltale og rettssak med menneskehandelparagrafene som utgangspunkt kan gi rettigheter til varig opphold og mer omfattende støtte: Det samme saksforholdet behandlet under brudd på arbeidsmiljøloven eller bruk av ulovlig arbeidskraft gir ingen rettigheter. Kontrasten blir derfor enorm, og kan skape et større press og forventning om at utnyttingssaker skal behandles som menneskehandel. Representanter for spesialenhetene og bistandsaktørene var så godt som enstemmige om at dette var et helt grunnleggende problem som vanskeliggjorde både etterforskning og bistand.

Det er også store forskjeller i strafferammer, avhengig av hvilken lovparagraf som blir brukt. Bruken av menneskehandelparagrafene blir dermed også viktig for å signalisere alvorlighetsgrad. Brudd på arbeidsmiljøloven eller pålegg som er gitt av Arbeidstilsynet kan straffes med bøter eller fengsel i inntil ett år, eller begge deler. Under særlig skjerpene omstendigheter kan det bli fengsel i inntil tre år. Brudd på vedtak etter allmenngjøringsloven kan straffes med bøter eller fengsel inntil ett år, og tre år ved grove overtredelser. Straffelovens §§ 257 og 258 har forbud mot menneskehandel, med strafferammer på inntil 6 og 10 år (grov menneskehandel). Da er det kanskje lett å falle ned på bestemmelsene med laveste strafferammer. Det finnes rett og slett ikke noe mellomsjikt, og avstanden oppleves som stor.

Ved siden av ressurser til oppfølging og samarbeid, var spesialenhetene opptatt av at menneskehandel er et område som krever en spesiell kompetanse og en grundig forståelse av hvordan tvangsmidler kan se ut i praksis, særlig i saker der det framstår som om de fornærmede i prinsippet ville vært i stand til å forlate utnyttingsforholdet (se mer om dette i kapittel 4). Det er også et viktig poeng for videre etterforskning og påtale. Det var en generell enighet blant informanter som hadde erfaring med rettsforfølgelse av menneskehandel at disse sakene krever god rettsbelæring og en pedagogisk framstilling av hvordan tvang og utnytting kan arte seg, i litt mindre åpenbare former.



## Ressurser og kompetanse i politiet

For at flere saker om menneskehandel i arbeidslivet skal prøves i rettssystemet, må dette prioriteres med ressurser og kompetanse. Dette kan være svært krevende saker, som involverer fornærmede i sårbare situasjoner.

Et aspekt som ble nevnt av flere informanter som en hindring for å heve disse sakene, var frykten for å bli sittende igjen med ansvaret for noe som oppleves u håndterbart. Måltall og raske avgjørelser kan gå på bekostning av å fordype seg i en komplisert sak. Det ser ut til å ha festet seg som et slags munnhell hos flere at «skrekken er en ny Lime-sak». Som omtalt i kapittel 2, er Lime-saken svært omfattende i alle ledd. De tiltalte ble også dømt for bedrageri, trygdesvindel, brudd på alkoholloven og arbeidsmiljøloven mv. Den var enormt tid- og ressurskrevende, og dommen fra tingretten er på over 1000 sider. Frykten for en ny Lime-sak handler om at et sakskompleks med et slikt omfang vil kunne ta opp alle de tilgjengelige ressursene man har til etterforskning, uten at man vet om man kommer i mål eller ikke, og i mellomtiden må la andre saker gå.

Uavhengig av om man tror en sak kan utvikle seg til en «Lime-sak» eller ikke, gjøres det prioriteringer av hvilke saker man skal følge opp. Dette ble påpekt av flere informanter:

Vi har sagt nei til å etterforske saker. Vi kan ikke ta fem nye når vi allerede har én.

Vi spurte en annen informant i politiet om de hadde god nok kapasitet:

Det er tosidig. Innenfor prostitusjon er vi flinke. Hvis vi snakker om utnyttelse i arbeid så må vi tenke annerledes. Hvis vi hadde fått en gartnerisak eller Lime, da hadde vi vært for små selv med den ene saken.

*[Spørsmål: Jeg synes stadig jeg hører at den store skrekken er å få en Lime-sak, fordi den vil spise opp kapasiteten. Er det mye diskusjon om Lime?]*

Ja. Vi ville vært helt avhengige av å samarbeide med et annet distrikt.

Også saker av langt mindre omfang enn Lime-saken kan være krevende å etterforske, og i noen tilfeller vanskelige å dokumentere. En informant i politiet sa:

Vi har en sak vi ser på, de sier at de jobber døgnet rundt og får mat utgått på dato, men vi må bevise at arbeidsgiverne utnytter dem. Vi må dokumentere at de jobber «24 timer i døgnet» – det må mer til enn deres forklaringer.

På spørsmål om det var blitt sterkere krav til bevisførsel i menneskehandelssakene, svarte en informant i politiet:

[Da prostitusjonssakene først kom] var det forklaringene til jentene som sto sentralt, vi trengte ikke hele den bevisrekka vi trenger nå. Det er veldig mye dokumentasjon vi trenger i retten for å få det gjennom, og advokatene er skarpskodde. Nå samler vi flybilletter, ferge, booking av hoteller, hvem betaler for oppholdet, hvem gjør hva i reisefølget.

Denne typen bevisførsel krever ofte et internasjonalt samarbeid og at lokalt politi i hjemlandene til de fornærmede foretar avhør og bevisinnsamling. I etterforskning av arbeidsutnyttning kan det være et kompliserende element at ofre for menneskehandel objektivt sett kan ha bedre forhold der de blir utnyttet enn de hadde opprinnelig, rett og slett fordi nøden er så stor og mulighetene så få der de kommer fra. Dette kan både gjøre det vanskelig å få forståelse utenfor fagmiljøene for at en sak kan være menneskehandel i Norge, og komplisere internasjonal etterforskning. For eksempel, i ett tilfelle trengte politiet i Norge dokumentasjon fra hjemlandet om fornærmedes levekår og relasjoner til personen som hadde utnyttet vedkommende, og tok kontakt med det lokale politiet. Da det lokale politiet forsto at personen som ble utnyttet i Norge hadde fått mer penger utbetalt enn det etterforskeren i hjemlandet hadde, og at dette ble undersøkt som et tilfelle av mulig menneskehandel i Norge, opplevde det norske politiet at interessen fra det lokale politiet for å bistå dem falt betraktelig.

Selv om det kan være ressurskrevende, opplevde informanter i politiet at det på flere måter er en fordel at det legges mer vekt på andre bevis enn de fornærmedes forklaring. Én sa:

Jeg synes det gjør at vi står sterkere – det er mer effektivt, og de fornærmede kan reise hjem med hevet hode uten å være redd for ryggen sin. Hvis vi får dem til å samarbeide, gjør vi dem en bjørnetjeneste.

Informanten refererer her til at det å vitne noen ganger kan sette en fornærmet i en svært vanskelig situasjon, og dette har vært påpekt av aktører i politiet, bistandsapparatet og blitt behandlet i forskning. Samtidig er det et grunnleggende mål i norsk og internasjonal politikk nettopp at ofre for menneskehandel skal oppmuntres til å samarbeide med myndighetene. I neste avsnitt går vi nærmere inn på hvordan dette kan se ut fra de fornærmedes side.

## Hva gjør at ofre medvirker til etterforskning?

Ofre for menneskehandel i arbeidslivet kan være i svært ulike situasjoner og ha ulik motivasjon for å medvirke til etterforskning. Det totale rettighetsbildet er også ulikt, ikke minst avhengig av hvilket land man kommer fra. EØS-borgere som i utgangspunktet har kommet til Norge med oppholdstillatelse, har helt andre muligheter for enten å bli i landet eller å migrere lovlig til andre land i Europa, enn tredjelandsborgere som kan ha kommet uten oppholdstillatelse.

Som vi har vært inne på i diskusjonene av avdekking og bistand, er rettighetene til ofre for menneskehandel tett knyttet sammen med politiets arbeid. Refleksjonsperioden og de midlertidige oppholdstillatelsene som er mulig å gi til personer som bistår politiet i etterforskning av menneskehandel, ble i 2008 supplert med den såkalte «vitneinstruksen» fra Justis- og politidepartementet. Hovedbestemmelsen i denne ble videreført i utlendingsforskriften § 8-4 første ledd, og fastslår at den som vitner i en sak om menneskehandel og søker om beskyttelse som hovedregel skal innvilges dette:

### § 8-4 Oppholdstillatelse til vitner i sak om menneskehandel

En utlending som søker beskyttelse etter å ha avgitt vitneforklaring som fornærmet i en rettsak hvor det er tatt ut tiltale etter straffeloven § 257 (menneskehandel), skal innvilges oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38, med mindre

- a) utlendingen fyller vilkårene for beskyttelse etter lovens § 28, eller
- b) særlige grunner taler mot at tillatelse gis.

Selv om vilkårene for oppholdstillatelse etter første ledd ikke er oppfylt, kan det innvilges oppholdstillatelse til utlending som har avgitt vitneforklaring for retten eller for politiet i en sak etter straffeloven § 257 (menneskehandel) eller § 315 første ledd (hallikvirksomhet), dersom det er grunn til å anse at utlendingen på grunn av sin forklaring befinner seg i en like vanskelig situasjon som slik utlending som nevnt i første ledd.

Bestemmelsen om krav til dokumentert identitet i § 8-12, gjelder tilsvarende.

\* <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/sentrale/utlendingsforskriften/kap8/8-4/>

Bakgrunnen for denne instruksen var at man så at ofre for menneskehandel som hadde vitnet, ofte havnet i en vanskelig situasjon ved retur til hjemlandet. Det er svært varierende hva slags hjelpetilbud som er tilgjengelige, og i en del sammenhenger var de blitt utnyttet av noen i lokalsamfunnet, også familiemedlemmer. Hensikten med vitneinstruksen var derfor å «... legge til

rette for at de som er ofre for menneskehandel skal tørre å bistå politiet i straffeforfølgning av bakmennene, uten frykt for represalier».<sup>26</sup>

Det er liten grunn til å tvile på at mulighetene for opphold som ligger i vitneinstruksen kan være motiverende for å bidra i en etterforskning og eventuelt vitne. Hensikten er, som nevnt over, å tilrettelegge for slikt samarbeid. Dette er ikke unik norsk politikk, men basert på internasjonale anbefalinger og forpliktelser knyttet til oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel. Også andre deler av det internasjonale rammeverket for menneskehandel har som formål å få ofre til å vitne. For eksempel behandles spørsmålet om fritak for straffeforfølgelse for forhold som er knyttet til å ha vært utnyttet i menneskehandel i et EU-direktiv fra 2011, hvor formålet er beskrevet slik: «... to safeguard the human rights of victims, to avoid further victimization and to encourage them to act as witnesses in criminal proceedings against the perpetrators. »<sup>27</sup>

Det er dermed en utbredt oppfatning at det å tilby beskyttelse vil føre til at ofrene samarbeider. Imidlertid kan det i praksis for ofrene oppleves som at hvis de samarbeider, vil det føre til beskyttelse, altså at årsaksforholdet går den andre veien. Dette har betydelige konsekvenser, både for ofrenes situasjon, velvære og avgjørelser om hva som er i deres beste interesse, og for hvordan de oppfattes og tolkes som vitner i retten (Brunovskis & Skilbrei 2016).

Som nevnt kan bevissituasjonen være vanskelig, og ikke alle saker kommer til rettssak. Det kan bli problematisk hvis dette kommer fram på et tidspunkt hvor den fornærmede allerede har samarbeidet i de innledende fasene. Det kan sette ofrene i en svært vanskelig situasjon overfor dem som står bak utnyttningen, uten at saken har kommet så langt at den kvalifiserer til beskyttelse etter vitneinstruksen. Det kan skape falske forhåpninger og få dem til å samarbeide med håp om å oppnå noe som i realiteten er svært urealistisk. En bistandsaktør sa det slik:

Ingen av de sakene vi har hatt har ført til en rettssak, det har vært for vanskelig å få bevis. Det ender opp i ord mot ord. Man lager kanskje noen forventninger, og mange er opptatt av erstatningsspørsmålet og å få tilbake det man har tapt. De blir etter hvert litt mer orientert om hva

---

<sup>26</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-312010-instruks-om-oppholdstillatelse/id627772/>

<sup>27</sup> European Union, EU Council Directive 2011/36/EU of 5 April 2011: On preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA, 2011.

som er realistisk og mulig. Men de blir lokket med refleksjonsperiode fordi man kan få flere opplysninger fra dem. Politiet vil jo gjerne ha dem her for å vitne.

En informant i politiet var også enig i at man måtte se på dette fra ofrenes perspektiv. Vi spurte om hva som erfaringsmessig skulle til for at ofre ville medvirke til etterforskning:

Trygghet. De må ha visshet om trygghet og et sted å være. Økonomi til å spise greit og ha et greit liv. Så lenge du er innenfor paragrafen, får du det. Når du bikker nedenfor, er du ute. Fra ofrenes side – hva er vitsen?

Ressurser til og kompetanse på menneskehandel i arbeidslivet handler også om å kunne gjøre gode vurderinger av når og hvordan man skal involvere potensielle ofre og oppfordre dem til å samarbeide med politiet. I en sak vi er blitt fortalt om, hadde politiet fått tips om kritikkverdige forhold på en arbeidsplass. En av arbeidstakerne hadde fått kontakt med personer i bistandsapparatet og med en bistandsadvokat, som hadde oppmuntret ham til å samarbeide med politiet. Til slutt ble det vurdert som en sak med mange ulovligheter, men ikke brudd på forbudet mot menneskehandel. Saken endte med at arbeidsgiver fikk en mindre bot. Ifølge vår informant satt arbeidstakerne som hadde samarbeidet med politiet igjen med en følelse av å ha blitt villedet, og lurte på om det hele hadde vært en vits.

Noen informanter mente også at man må forholde seg til at enkelte kan tilpasse historiene sine til det de tror er forventet av dem, noe som kan utgjøre et rettssikkerhetsproblem. Ordningen slik den framstår i dag kan bidra til å trekke i tvil troverdigheten til ofre for menneskehandel som vitner i rettsaker generelt. I en dom fra Oslo Tingrett i 2008<sup>28</sup> drøftes dette eksplisitt.:

«For noen vil det være attraktivt å få opphold i Norge. Motytinga er å fortelle om bakmenn. Forklaring til politiet eller retten der det også er sterke personlige motiver for å gi et bestemt innhold, kan aldri ha samme bevisverdi som i de tilfeller der vitnet ikke har noe å vinne på forklaringa si.»

---

<sup>28</sup> 10-018699MED-OTIR/03

Også i etterkant av tingrettsdommen i Lime-saken ble det oppmerksomhet rundt at vitner hadde fått oppholdstillatelse.<sup>29</sup>

Det som går igjen blant våre informanter i synet på hva som skal til for at ofre medvirker til etterforskning, er at de må oppleve at det har noen hensikt – som mange sier, «what's in it for me?» – og at de har tillit til politiet og til bistandsapparatet, noe som oppleves å være mer uvanlig enn vanlig i utgangspunktet. Det er også et åpent spørsmål om det egentlig er noen grunn til at ofre for menneskehandel skal ha tillit til at de blir ivaretatt om de medvirker til etterforskning, når utfallene er så uforutsigbare som de er, og så lenge det er så få saker som faktisk har endt i retten.

Oppholdsordningene og bistanden skal både ivareta ofrenes behov for restitusjon og eventuell behandling, og samtidig bidra til at flere samarbeider med politiet. Som vi har diskutert over, er det flere punkter hvor disse målene ikke er så enkle å forene. Dette har Fafo også påpekt tidligere, blant annet i en evaluering av refleksjonsperioden fra 2010 (Brunovskis et al. 2010). Evalueringen påpekte at refleksjonsordningen framsto som en generøs ordning, men med et uklart og uforutsigbart innhold og utfall. Det ser ikke ut til å ha skjedd vesentlige endringer i dette i tiden som har gått etter denne evalueringen.

## Konklusjon – etterforskning og straffeforfølgelse

Etterforskning og straffeforfølgelse av menneskehandel i arbeidslivet hviler på avdekking av slike forhold, og på bistanden som er tilgjengelig for dem som er utsatt. Politiet er avhengig av å få informasjon som de kan jobbe videre med. Det er dermed mye som hviler på førstelinjen og på en økt kompetanse om hva menneskehandel i arbeidslivet omfatter. Det er dessuten et spørsmål om det bør være en lavere terskel for førstelinjen å melde videre om forhold som kan utgjøre menneskehandel. Det vil sjelden i utgangspunktet være klart hvor alvorlig en sak er.

Samtidig blir dette et ressurs spørsmål – har politiet nok ressurser til å gå dypt nok inn i alle saker som *kan* være menneskehandel? Og er kompetansen til å kjenne igjen disse sakene god nok utenfor spesialenhetene i politiet? Dette er aspekter ved arbeidet mot menneskehandel som oppleves som en stor utfordring av flere.

---

<sup>29</sup> Se for eksempel <https://www.aftenposten.no/norge/i/8woVE/Lime-saken-Ga-oppholdstillatelse-til-vitne>

I bunnen av spørsmålet om ressurser ligger også nødvendigheten av at disse sakene blir prioritert. Mange av våre informanter påpeker at det er lettere å oppnå en sympati og utløse en vilje til å handle når man snakker om unge kvinner som blir utnyttet til prostitusjon, enn det er å mobilisere den samme energien for å gjøre noe overfor voksne menn som ikke «oppfører seg som ofre». Når de som blir utsatt selv heller ikke ønsker å framstå som ofre, og ikke ser nytten av å samarbeide med politiet, kan det bidra til at sakene ikke blir prioritert. I tillegg er det begrenset rettspraksis.

Det er imidlertid grunn til å diskutere om målet *bør* være straffeforfølgelse etter menneskehandelparagrafene i alle saker. Ofte blir antallet menneskehandelsaker som blir rettsbehandlet tolket som et mål på prioritering eller på suksess i arbeidet mot menneskehandel, men som vi har vært inne på, er det i mange saker ikke realistisk å komme til dette steget. En informant i politiet sa:

Målet må ikke være å få flere menneskehandelsaker i retten, men at menneskehandel ikke skjer.

Dette er et veldig viktig poeng, og illustrerer at det kan være flere veier til målet. Forebygging og avdekking av useriøse aktører er ekstremt viktig også i arbeidet mot menneskehandel, og det kan være mer effektivt å angripe slike forhold med andre midler eller andre lovbestemmelser.

Måten bistanden til ofre for menneskehandel er organisert og regulert på, skaper et press på at sakene nettopp må etterforskes og straffeforfølges etter bestemte lovparagrafer. Det blir dermed også et visst trykk fra bistandsaktører på å få mer oppfølging fra politiet. Samtidig ser de at det å delta i en etterforskning og ikke minst å vitne, kan være en enorm påkjenning for de fornærmede, og noe de egentlig ikke ønsker. Dersom bistanden var lettere tilgjengelig uten at den var så sterkt koblet til menneskehandelparagrafene, ville man kanskje fått mer informasjon om kritikkverdige og kriminelle forhold i arbeidslivet fra dem som opplever å bli utsatt for dette. Det er verdt å merke seg at vitneinstruksen for ofre for menneskehandel ble utvidet til å gjelde også i saker etter hallikparagrafen, etter at man observerte at utslagene ble svært urimelige for ofrene når påtalemyndighetene ikke reiste påtale om menneskehandel. Det har ikke vært diskutert tilsvarende tillemperinger for ofre for menneskehandel i arbeidslivet, noe som kunne vurderes for å sikre like rettigheter uavhengig av utnyttingsform.





## 7 Avsluttende drøfting

---

Vi har i denne rapporten presentert et bredt bilde av hvordan arbeidet mot menneskehandel i arbeidslivet ser ut, og hva som er viktige problemstillinger.

Kommunenes rolle i forebygging og avdekking av menneskehandel i arbeidslivet bør ses i sammenheng med tiltak og virkemidler mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i en bredere forstand. Det kan være glidende overganger mellom det som ofte klassifiseres som grov sosial dumping og menneskehandel. Særlig i en tidlig fase av avdekking av menneskehandel er det ikke nødvendigvis klart om man står overfor en menneskehandelssituasjon, eller om det er snakk om liknende eller tilgrensende lovbrudd. En sentral utfordring er at mange ikke helt har grep om hva menneskehandel omfatter. En vanlig misforståelse er at det må være elementer av åpenbar og synlig tvang til stede. Grunnleggende kompetanse om hva lovverket omfatter, og gode rutiner for å varsle videre til riktige myndigheter som kan undersøke saken, er viktig for å komme videre i dette arbeidet. Kommunenes rolle som kontrollmyndighet kan være en svært viktig brikke i arbeidet med å avdekke menneskehandel, fordi de kommunale tilsynene har en bred kontaktflate mot arenaer hvor menneskehandel kan foregå. Samtidig kan ikke kommunene gjøre dette arbeidet alene – problemstillingene som inngår i arbeidet mot menneskehandel i arbeidslivet er komplekse og krever et samarbeid med politi, statlige tilsyn, arbeidslivsorganisasjoner, frivillige organisasjoner og andre.

Kommunene har også en helt sentral rolle i bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel. Bistanden til ofre som har fått innvilget midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse (refleksjonsperiode), er regulert gjennom lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge. Disse gir rettigheter i kommunen hvor man er bosatt. Både avdekking og bistand er helt grunnleggende for å ivareta ofrenes rettigheter, og legger til rette for at slike saker kan etterforskes, straffeforfølges og forebygges.

Både med tanke på forebygging/avdekking og bistand/beskyttelse er det viktig å forstå innsatsen mot menneskehandel som del av en tiltakskjede, som involverer kommunenes samarbeid med andre aktører. Kontroll, avdekking, bistand og samarbeid mellom en lang rekke ulike aktører er også viktig

for å legge til rette for etterforskning og straffeforfølgelse av menneskehandel i arbeidslivet. Samarbeidet kan imidlertid begrenses av formelle barrierer og manglende samarbeidsrutiner, som har vært et gjennomgående tema på alle de tre områdene.

Et beslektet og også gjennomgående tema i denne rapporten er viktigheten av en felles (og riktig) begrepsforståelse. Det finnes mange tolkninger av hva menneskehandel er. Noen bruker andre udefinerte og upresise begreper som «slaveriliknende tilstander» eller «moderne slaveri» synonymt med menneskehandel. Andre prøver å avgrense det juridiske begrepet menneskehandel mot det ikke-juridiske begrepet «grov sosial dumping», og så videre. Uklar begrepsbruk blir et hinder for godt samarbeid mellom ulike aktører og, ikke minst, i kommunikasjonen med mulige ofre for menneskehandel. Det har alltid ligget et «pedagogisk problem» i menneskehandelsbegrepet, fordi det er vanskelig å formidle akkurat hvilke situasjoner som dekkes av lovverket. Hver sak må vurderes for seg. Det er lett å forstå at noen leter etter andre begreper for å formidle den grove utnyttningen som ligger under og de store personlige og samfunnsmessige konsekvensene slik kriminalitet kan ha. Det er også lett å forstå at man kanskje leter etter begreper som kan virke mobiliserende. Det er likevel en stor fare for at man «heller barnet ut med badevannet» ved å bruke andre og mer forenklete begreper for å skape mer engasjement og oppmerksomhet. Det har vært en lang prosess bak den mer komplekse og realistiske forståelsen vi har i dag av hvordan utnyttning til menneskehandel i alle former kan foregå. Denne forståelsen er basert både på erfaringene til dem som har jobbet med menneskehandel i en årrekke, og i norsk og internasjonal forskning på feltet. De som er utsatt for menneskehandel vil som regel ikke framstå (eller se på seg selv) som slaver.

## **Tette sammenhenger og gjensidig avhengighet**

Det er en tett sammenheng mellom alle spørsmålene vi har undersøkt i denne rapporten. Begrepsforståelse ligger til grunn i arbeidet med avdekking, bistand og etterforskning, som også alle virker inn på hverandre. Dette framstiller vi skjematisk i figur 7.1.

Figuren illustrerer sammenhengen mellom overordnede problemstillinger som handler om begreper og fenomenforståelse og de ulike innsatsområdene i arbeidet mot menneskehandel. En felles begrepsforståelse er nødvendig for at ulike aktører med ulike mandat kan samarbeide og utvikle tiltak. Hvilke bransjer som er utsatt og hvilke virkemidler kommunene og andre har til rådighet, er også avgjørende for hvordan arbeidet mot menneskehandel kan organiseres, og hvordan aktørene kan samarbeide.

Figur 7.1 Overordnede og delspørsmål i undersøkelse om menneskehandel i arbeidslivet.



Ikke minst er delspørsmålene på de ulike praktiske innsatsområdene nært forbundet med hverandre, og avdekking, bistand og etterforskning/straffefølgelse henger tett sammen (illustrert ved pilene i figur 7.1), slik det også er dokumentert i forskning på området: Muligheten for å identifisere menneskehandel og tilrettelegge for at mulige ofre skal være villige til å motta hjelp og bryte med utnyttingssituasjonen de er i, avhenger i stor grad av at det finnes gode bistands- og beskyttelsestiltak (Ventrella 2007). Samtidig vil gode bistandstiltak være utviklet på bakgrunn av kunnskap om ofrenes behov og situasjon, noe som forutsetter at man faktisk har fått dem i tale (Surtees 2007). Videre er gode bistandstiltak en viktig forutsetning for politiets muligheter til å etterforske saker ved å sette ofre bedre i stand til å medvirke til slik etterforskning (Haynes 2004), samtidig som politiets etterforskning av saker kan legge grunnlaget for at ofre får innvilget en midlertidig oppholdstillatelse/refleksjonsperiode og dermed kan motta bedre bistand (Brunovskis & Skilbrei 2016). Domstolsbehandling skaper rettspraksis og konkretiserer hva som faller innenfor og hva som faller utenfor menneskehandelbegrepet

(Skilbrei 2010). Dette virker igjen tilbake på avdekking av menneskehandel, ved at ulike aktører får en mer presis forståelse av hva menneskehandel omfatter gjennom tidligere rettsavgjørelser.

Det er en utfordring at avdekking, bistand og straffeforfølgelse omfatter til dels svært ulike aktører og reguleres av ulike deler av lovverket. Tidligere forskning har vist at ulike institusjonelle aktører, ikke bare i Norge, kan ha både ulik begrepsforståelse og ulike forpliktelser å ivareta (Brunovskis 2016; Wan Ismail, Raja Ariffin & Cheok 2014). Samtidig er de ulike områdene nært forbundet, og mange av aktørene vil i praksis jobbe på tvers av ulike ansvarsområder. Det vil for eksempel være viktig for politiets arbeid hva slags bistand ofre får, og det samme vil være tilfelle for ulike tilsyn i arbeidet med å avdekke, og for hva de kan informere mulige ofre om at finnes av muligheter for hjelp.

## En trakt som fører inn i et nåløye?

Et helt grunnleggende dilemma er hvordan man skal balansere innsatsen mot menneskehandel i alle ledd. Det er viktig å få informasjon om menneskehandel og den utnyttningen som kan skje praktisk talt foran øynene våre, ut til relevante aktører og befolkningen generelt. Avdekking er en forutsetning for å kunne bistå ofre og straffeforfølge de som utnytter. Samtidig, med det vi vet om hvor vanskelig det er å forfølge disse sakene gjennom rettssystemet, må man vurdere hva som blir *riktig* identifisering. Hvis man ser for seg at «alle» skal bli i stand til å gjenkjenne tegn på utnytting som kan være menneskehandel, og at alle saker med mulig utnytting blir sluset inn mot rammeverket for menneskehandel, risikerer man et stort antall saker som ikke når opp til de strenge kriteriene som skal til for å komme igjennom det siste nåløyet. Dette ser vi er et problem allerede i dag, og det er mange av våre informanter som i etterkant av en sak har sittet igjen med spørsmål om hva som kom ut av det for personene som ble identifisert som mulige ofre.

Et spørsmål som på mange måter har ligget under i mange av de diskusjonene vi har hatt i dette forskningsprosjektet, er om arbeidet mot menneskehandel fokuserer *for mye* på menneskehandel. Med dette mener vi at slik fokusering ser ut til å være et hinder for et effektivt arbeid mot utnytting. Det kan være vel så effektivt å bruke andre paragrafer i lovverket for å stoppe aktører fra å drive ulovlig virksomhet og utnytting. Noe av problemet i dag er at det blir et enten-eller-spørsmål om man faller innenfor eller utenfor lovbestemmelsene som omhandler menneskehandel. Dette kan ha store konsekvenser for bistand til utnyttede personer.

Det store gapet mellom rettigheter avhengig av om en sak defineres som menneskehandel eller ikke, kan også være til hinder for identifisering av menneskehandel, fordi terskelen kan bli høyere for å sette i gang tiltak om man er usikker på om en person kommer til å falle innenfor eller utenfor definisjonen. Hos mange av de som jobber på feltet er det en reell bekymring for at man gir inntrykk av at det vil være mer hjelp tilgjengelig enn det egentlig er. Det kan dermed ha en positiv effekt å støtte tiltak som er rettet mot utsatte grupper hvor utnyttning kan forekomme, men som ikke nødvendigvis er menneskehandel, fordi man da uansett vil være i stand til å yte i alle fall *noe* bistand. Det som er rett utenfor, er kanskje vel så viktig som det som kommer innenfor definisjonen av menneskehandel.

# Referanser

---

- Brunovskis, A. (2016). Special rights within universal welfare: Assistance to trafficking victims in Norway. *Journal of Comparative Social Work*, 11(1), 1-33.
- Brunovskis, A. & Skilbrei, M.-L. (2016). Two birds with one stone? Implications of conditional assistance in victim protection and prosecution of traffickers. *Anti-Trafficking Review*, 6, 13-30.
- Brunovskis, A., Tveit, M. & Skilbrei, M.-L. (2010). *Pusterom eller ny start? Evaluering av refleksjonsperioden for ofre for menneskehandel*. Oslo: Fafo.
- Chuang, J. (2015). Debate: The Challenges and Perils of Reframing Trafficking as 'Modern-Day Slavery'. *Anti-Trafficking Review*, 5.
- Departementene (2019). Strategi mot arbeidslivskriminalitet. Revidert 5. februar 2019. <https://www.regjeringen.no/contentassets/7f4788717a724ef79921004f211350b5/no/pdfs/strategi-mot-arbeidslivskriminalitet-2019.pdf>
- Europarådet (2005). *Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings and its Explanatory Report*. Council of Europe Treaty Series, No. 197, 16.V.2005
- Forente Nasjoner (2000). Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime.
- Friberg, J. H. & Eldring, L. (2011). *Polonia i Oslo 2010. Mobilitet, arbeid og levekår blant polakker i hovedstaden*. Oslo: Fafo.
- Halogen og Rambøl (2018). *Sluttrapport ofre for menneskehandel – helhetlig og brukersentrert tjeneste*. [https://www.difi.no/sites/difino/files/sluttrapport\\_-\\_ofre\\_for\\_menneskehandel\\_v19.02.pdf](https://www.difi.no/sites/difino/files/sluttrapport_-_ofre_for_menneskehandel_v19.02.pdf)
- Hasås, T. (red.) (2017). *Det mørke arbeidslivet. Menneskehandel, arbeidsmiljøkriminalitet og sosial dumping*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Haynes, D. F. (2004). Used, abused, arrested and deported: Extending immigration benefits to protect the victims of trafficking and to secure the prosecution of traffickers. *Human Rights Quarterly*, 26(2), 221-272.

- Jahnsen, S. Ø. (2014). *Menneskehandel og tvangsarbeid. En forstudie om gråsoneproblematikk innenfor innsatsområdet arbeidsmarkeds kriminalitet*. PHS Forskning 2014: 3. Oslo: Politihøgskolen.
- McAdam, M. (2019). The International Legal Framework on Human Trafficking: Contemporary Understandings and Continuing Confusions. I J. B. Clark & S. Poucki (red), *The SAGE Handbook of Human Trafficking and Modern Day Slavery* (s 18-37). London: SAGE Publications Limited.
- Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (2017). *Arbeidslivskriminalitet i Norge. Situasjonsbeskrivelse 2017*. Oslo: NTAES.
- Politidirektoratet (2019a). *Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel - 2018*.
- Politidirektoratet (2019b). Rettsavgjørelser om menneskehandel.
- Raftostiftelsen (2018). *En moderne norsk slaverilov*. <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/rafto-documents/Reports/Rafto-moderne-slaverilov-rapport-webversjon.pdf>
- Regjeringen (2019). Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti. <https://www.regjeringen.no/contentassets/7b0b7f0fcf0f4d93bb6705838248749b/plattform.pdf>
- Riksrevisjonen (2016). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot so-sial dumping ved offentlige anskaffelser*. Dokument 3:14 (2015-2016). Bergen: Fagbokforlaget.
- Skilbrei, M.-L. (2010). Taking trafficking to court. *Women & Criminal Justice*, 20(1-2), 40-56.
- Smirgana-Ingelström, P. (2019). Challenges to Masculinity in Human Trafficking Assistance Programs, presentasjon på Østersjørådets konferanse, «Human Trafficking - a crime with too few convictions and too many victims», 21-22. februar 2019, Riga, Latvia.
- Surtees, R. (2008). Trafficked men as unwilling victims. *St Antony's International Review*, 4(1), 16-36.
- Sønsterudbråten, S. (2013). *Bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel. Tverretatlig samarbeid i Oslo og Bergen*. Oslo: Fafo.
- Tyldum, G., Lidén, H., Skilbrei, M.-L., Dalseng, C. & Kindt, K. (2015). *Ikke våre barn*. Oslo: Fafo.
- Ventrella, M. (2007). Protecting Victims of Trafficking in Human Beings in the UK: The Italian Rimini Method that Could Influence the British Approach. *Journal of Migration and Refugee Issues*, 3(2), 64-86.

- Wan Ismail, W. N. I., Raja Ariffin, R. N. & Kee Cheok, C. (2014). Human Trafficking in Malaysia: Bureaucratic Challenges in Policy Implementation. *Administration & Society*.
- Ødegård, A. M. & Eldring, L. (2016). *Nordiske arbeidstilsyn med utenlandsk arbeidskraft i bygg og transport*. <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:950737/FULLTEXT01.pdf>





## Menneskehandel i arbeidslivet

Mange forbinder menneskehandel, eller «trafficking», med seksuell utnytting og prostitusjon. Det er mindre kunnskap om menneskehandel i arbeidslivet, som først og fremst rammer utenlandske arbeidstakere. Kombinasjonen av liten risiko for å bli oppdaget, lave straffer og stor profitt gjør at arbeidsmarkedet utnyttes av kriminelle aktører. Sakene som har nådd rettsapparatet har dreid seg om utnytting i butikk, gartneri, restaurant, renhold og steinlegging.

I denne rapporten ser vi på praktiske erfaringer og utfordringer i arbeidet mot menneskehandel på tre sentrale områder: avdekking, bistand til ofre og etterforskning og straffeforfølgelse. Stor usikkerhet og mangel på kunnskap kan føre til at færre saker blir avdekket og etterforsket.

Rapporten er laget på oppdrag fra Oslo kommune og er finansiert av KS ved Program for storbyrettet forskning.



Borggata 2B  
Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 2019:35  
Bestillingsnr. 20732



PROGRAM FOR STORBYRETTET FORSKNING