

Anette Brunovskis

---

# Menneskehandel i Norge

Personvern vurderinger  
og datagrunnlag  
for omfangsestimering

**Fafo-rapport**  
2023:03



Anette Brunovskis

# **Menneskehandel i Norge**

Personvern vurderinger og  
datagrunnlag for omfangsestimering

Fafo-rapport 2023:03

Fafo-rapport 2023:03

© Fafo 2023

ISBN 978-82-324-0658-6 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0672-2 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

# Innhold

---

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Forord</b> .....  | <b>5</b>  |
| <b>Sammendrag</b> .....  | <b>7</b>  |
| Personvern og etiske hensyn.....   | 7         |
| Datagrunnlag og registreringspraksis.....  | 10        |
| Organisering av feltet .....   | 11        |
| <b>Summary</b> .....   | <b>12</b> |
| Privacy and ethical considerations .....   | 12        |
| Data and registration practices.....   | 15        |
| Organisation of the anti-trafficking field.....  | 16        |
| <b>1 Innledning</b> .....  | <b>17</b> |
| 1.1 Overordnet mål for rapporten .....   | 18        |
| 1.2 Problemstillinger knyttet til personvern og forskning.....                             | 19        |
| 1.3 Problemstillinger knyttet til datagrunnlag og dokumentasjon av<br>menneskehandel ..... | 20        |
| 1.4 Problemstillinger av bred og prinsipiell interesse .....                               | 20        |
| 1.5 MSE i fremtiden – metodologiske spørsmål.....  | 21        |
| 1.6 Grunnlag for diskusjonene.....   | 22        |
| 1.7 Gangen i rapporten .....   | 23        |
| <b>2 Er omfanget viktig?</b> .....   | <b>25</b> |
| 2.1 Betydning for utvikling og oversikt over feltet .....                                  | 25        |
| 2.2 Hvorfor er det vanskelig å telle? .....  | 27        |
| <b>3 MSE-prosjektets metode</b> .....  | <b>31</b> |
| 3.1 Metoden i praksis i en norsk sammenheng.....   | 33        |
| <b>4 Personvern og forskning</b> .....   | <b>39</b> |
| 4.1 Grunnleggende begreper.....  | 40        |
| 4.2 Ulike typer behandlingsgrunnlag .....  | 43        |
| 4.3 Oppgave i allmennhetens interesse som behandlingsgrunnlag for<br>forskning .....       | 45        |
| 4.4 De registrertes rettigheter og unntak ved forskningsformål .....                       | 49        |

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>5</b> | <b>Vurderinger av personvern i MSE-prosjektet .....</b>                       | <b>53</b> |
| 5.1      | Rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger i MSE-prosjektet ..... | 54        |
| 5.2      | Utleveringsgrunnlag.....  | 57        |
| 5.3      | Datatilsynets endrede rolle og forhåndsdrøfting.....                          | 64        |
| <b>6</b> | <b>Datagrunnlag .....</b>   | <b>67</b> |
| 6.1      | Foreliggende registreringer .....   | 68        |
| 6.2      | Begrensninger i datagrunnlaget.....   | 73        |
| <b>7</b> | <b>Konklusjon.....</b>  | <b>75</b> |
| 7.1      | Konklusjoner om personvern .....  | 75        |
| 7.2      | Konklusjoner om metode og datagrunnlag .....                                  | 76        |
| 7.3      | Organiseringen av menneskehandelfeltet og behovet for dokumentasjon.....      | 78        |
|          | <b>Referanser.....</b>  | <b>81</b> |

# Forord

---

Denne rapporten avslutter en lang prosess i et prosjekt som ble til noe annet enn det opprinnelig var planlagt å bli. Forberedelsene til å gjennomføre en omfangsestimering av menneskehandel i Norge viste at det var mange uavklarte spørsmål og mye usikkerhet knyttet til personvern og forskning på ofre for menneskehandel. Muligheten for å gjøre tilpasninger underveis i prosjektet for å nøste i disse problemstillingene og kartlegge hindringer og muligheter for forskningen har vært verdifull. Håpet er at denne rapporten kan bringe diskusjonene om kunnskap om menneskehandel i Norge videre på en konstruktiv måte. Problemstillingene i denne rapporten er også aktuelle for forskning på andre grupper. En stor takk rettes til oppdragsgiverne i Politidirektoratet ved Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel, Julie Platou Kvammen og Ingrid Weider Lothe, for tillit, fleksibilitet og et godt samarbeid i hele prosjektperioden.

Prosjektets omfangsestimering var planlagt gjennomført i samarbeid med FNs kontor for narkotika og organisert kriminalitet (UNODC), som er en sentral aktør i internasjonal metodeutvikling på dette feltet. Det har vært givende og lærerikt å få innspill og innsikter underveis fra forskningsavdelingen til UNODC og Kristiina Kangaspunta, Fabrizio Sarrica, Ragnhild Johansen og Jan van Dijk.

En viktig del av dette prosjektet har vært dialog med aktører på menneskehandelfeltet i Norge. Vi behandler komplekse problemstillinger knyttet til en sårbar gruppe, og det er mange hensyn å ta. En særlig takk går til alle som har representert sine organisasjoner og etater og svart på spørsmål om registreringspraksiser, undersøkt egne registre, gravd i arkiver, og reflektert over etiske problemstillinger, juridiske aspekter og organisatoriske prosesser. Dialogen med Barne- ungdoms og familiedirektoratet, Caritas, Frelsesarmeen, Human trafficking support Oslo ved NAV Grünerløkka, Kirkens Bymisjon, ROSA, og Utlendingsdirektoratet har vært klargjørende og fruktbar.

En stor takk går til Anne Mette Ødegård for hennes gode leserblick i kvalitetssikringen av rapporten, og til Fafos informasjonsavdeling for ferdigstilling av rapporten. Eventuelle feil og mangler er forfatterens ansvar.

Oslo, januar 2023

Anette Brunovskis  
Prosjektleder



# Sammendrag

---

Denne rapporten presenterer funnene fra et prosjekt om omfangsberegning av antatte ofre for menneskehandel i Norge. En hoveddel av rapporten behandler problemstillinger knyttet til personvern og forskning på menneskehandel. Metoden som ligger til grunn for diskusjonene i prosjektet heter Multiple Systems Estimation technique (MSE), og har vært brukt i studier i noen europeiske land i de senere årene. Målet har vært å beregne omfanget av menneskehandel, inkludert størrelsen på mørketallene, det vil si, hvor mange som aldri kommer i kontakt med myndigheter eller hjelpeorganisasjoner. FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC) har hatt en sentral rolle i disse studiene, og tilbød norske myndigheter bistand med å gjennomføre en MSE-undersøkelse i Norge. Fafo fikk i oppdrag av Politidirektoratet ved Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) å være norsk forskningspartner i dette prosjektet.

Flere utfordringer hindret gjennomføring av omfangsberegningene, og rapporten gir en analyse av hindringene og anbefalinger for å kunne bøte på disse. Rapporten er skrevet for å være en anvendbar oppsummering av metodologiske og personvernmessige spørsmål knyttet til slik omfangsestimering. På et overordnet nivå vil diskusjonene i rapporten også kunne være til nytte i myndighetenes videre arbeid med å forbedre rapporterings- og statistikkssystemene for arbeidet mot menneskehandel i Norge. De fleste av spørsmålene vi tar opp i denne rapporten har også relevans for andre felt.

## Personvern og etiske hensyn

Fafos oppdrag var i første fase å kartlegge personvern og etiske hensyn i et komplekst juridisk landskap, i tillegg til å innhente en oversikt over det potensielle datagrunnlaget og finne ut hvorvidt dette egner seg til den type beregninger som gjøres med MSE. Prosjektet synliggjorde at det var mange uavklarte personvern hensyn som gjorde datatilgangen vanskelig.

Målet å igangsette en omfangsestimering ble derfor satt til side inntil videre. Rapporten gir en gjennomgang av lovverket som regulerer bruk av personopplysninger til forskningsformål, en analyse av hindringene for gjennomføring av prosjektet, og anbefalinger for å kunne bøte på dem.

MSE-teknikken baserer seg på å kartlegge overlapp mellom ulike organisasjoner og myndigheters registreringer, det vil si, hvor mange mulige ofre for menneskehandel som er registrert på flere lister. Dette forutsetter behandling av personopplysninger. I mange tilfeller vil det ikke være mulig å innhente samtykke til behandling av personopplysninger i et MSE-prosjekt fra de registrerte, for eksempel fordi man ikke vet hvor de befinner seg eller av andre grunner ikke kan kontakte dem på en trygg måte.

Store deler av oppfølgingen av personer som er eller kan være utsatt for menneskehandel utføres av ideelle organisasjoner. Det knytter seg utfordringer til at det ikke er helt klart hvordan deling av personopplysninger til forskning er regulert og fungerer i praksis for aktører i ideell sektor uten lovpålagt taushetsplikt. Dette til forskjell fra offentlige aktører, hvor taushetsplikt og unntak fra taushetsplikt, samt journal-, dokumentasjons- og arkivplikt er klart regulert i ulike deler av lovverket og hvor det er etablert praksis og rutiner for å dele data til forskning.

Personvernlovgivningen har egne bestemmelser som regulerer behandling av personopplysninger til forskning, og disse er ikke nødvendigvis kjent utenfor forskningskretser eller blant aktører uten kompetanse på personvern og forskning. Rapporten gir en gjennomgang av det gjeldende lovverket, og viser til at det finnes lovlig behandlingsgrunnlag for personopplysninger med forskningsformål også uten samtykke fra de registrerte, med grunnlag i personvernforordningen (GDPR) artikkel 6.1.e, 6.3 og personopplysningsloven paragraf 8 og 9. I tillegg til forskningsformål gjelder disse paragrafene også arkivformål i allmennhetens interesse og statistiske formål. Paragraf 9 omhandler behandling uten samtykke av særlige kategorier av personopplysninger, det som i dagligtale ofte kalles sensitive opplysninger.

For at behandlingen skal være lovlig må samfunnets interesse av at behandlingen finner sted overstige ulempene for den enkelte. Behandlingen skal også skje i samsvar med garantiene i GDPR artikkel 89.1, og de registrertes rettigheter i artikkel 12-22. Artikkene omfatter blant annet informasjon til de registrerte om at behandlingen finner sted. Også her

finnes det unntak for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål (GDPR artikkel 89.2, personopplysningsloven paragraf 16 og 17). Unntak skal imidlertid praktiseres strengt, og hovedregelen er at de registrerte skal få informasjon om behandlingen og kan benytte seg av sine andre rettigheter, for eksempel retting eller sletting.

Prosjektet synliggjorde at det er tvil blant flere aktører om hvilken anledning ideelle organisasjoner har til å dele personopplysninger fra sine registre til forskningsformål, og dette ble derfor et sentralt tema for diskusjon om hvorvidt en MSE-undersøkelse vil kunne gjennomføres i Norge. For aktører som er omfattet av forvaltningsloven er det klart hvilke paragrafer og prosedyrer som gjelder. Forvaltningsloven regulerer i artikkel 13 både taushetsplikt generelt, dispensasjon fra taushetsplikt til forskningsformål og forskerens taushetsplikt. For opplysninger som omfattes av forvaltningsloven, rettes søknaden til den enkelte etat eller organ. Som en hovedregel skal saken forelegges Rådet for taushetsplikt og forskning, særlig dersom opplysningene det søkes tilgang til er å anse som følsomme. Videre er det egne regler knyttet til bruk av politiets registre i Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven paragraf 33), og dispensasjon fra taushetsplikt kan gis etter søknad til Politidirektoratet.

Det store personvernspørsmålet i dette prosjektet har vært hvorvidt organisasjoner som ikke er omfattet av forvaltnings- eller politiregisterloven har anledning til å dele personopplysninger til forskning uten den registrertes samtykke. I tilfeller der opplysningene ikke er omfattet av en rettslig regulert taushetsplikt, følger det at det heller ikke kan gis dispensasjon fra taushetsplikt. Etter rådføring med Fafos personvernombud i NSD (nå SIKT), er konklusjonen at det finnes lovlig grunnlag for utlevering av opplysninger med grunnlag i GDPR artikkel 5.1.b. Denne paragrafen fastslår at behandling av personopplysninger for vitenskapelig forskning «ikke [skal] anses som uforenlig med de opprinnelige formålene». Dette åpner for at organisasjonene har lovlig grunnlag til å utlevere sine data til forskning. Denne konklusjonen er også i tråd med en juridisk utredning av utleveringsgrunnlag for personopplysninger til forskning, utført for Utlendingsdirektoratet av Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig.

De juridiske aspektene er bare én side av saken, og det må også gjøres selvstendige etiske vurderinger av mulige negative konsekvenser for

tillitsbygging med sårbare grupper dersom personopplysningene deres deles til forskning. Her er det imidlertid viktig å gjøre en realistisk vurdering, hvor også viktigheten av forskning med sårbare grupper tas med i betraktningen. Fra et forskningsståsted er det særlig problematisk når det blir systematisk vanskeligere å utvikle solid forskningsbasert kunnskap nettopp om sårbare og marginaliserte grupper som er gjenstand for tiltak, og om disse tiltakene er hensiktsmessige – dette utgjør i seg selv et etisk spørsmål. Det bør dermed være svært tungtveiende og reelle grunner for å legge begrensninger på mulighetene for forskning.

## **Datagrunnlag og registreringspraksis**

Et annet viktig spørsmål med tanke på om MSE kan fungere i Norge, er om det finnes et tilstrekkelig datagrunnlag. Prosjektet henvendte seg til åtte sentrale aktører med invitasjon til å delta i prosjektet, og gjorde en foreløpig kartlegging av omfanget av registreringer. Det viser seg at antallet registrerte identifiserte ofre for menneskehandel er svært lavt. For at MSE-metoden skal fungere, er det ifølge eksperter på området erfaringsmessig en fordel om det er minst 50 unike registreringer (det vil si enkeltindivider) per år, til sammen. I Norge ser det ut til at de ulike aktørene til sammen har registreringer som befinner seg i nærheten av en kritisk grense, noe som vil gjøre analysene mer sårbare. Det er lite konsistens mellom de ulike aktørene i registreringspraksis og hvilke kriterier som legges til grunn for registrering. Det er særlig lite tilgang til registreringer om mindreårige ofre for menneskehandel. En av de største utfordringene er at det ikke er noen felles avgrensning eller felles inklusjonskriterier for registrering av mulige tilfeller av menneskehandel. For eksempel, hvis man legger til grunn registrerte fornærmede i en straffesak og sjekker overlapp med registrering av personer som har tilbragt en natt på krisesenter som mulig offer for menneskehandel, er det et ganske åpent spørsmål om hva man egentlig estimerer omfanget av. Dette betyr ikke at MSE-metoden ikke kan fungere i Norge i framtiden, men det vil være nødvendig å ha en mer konsistent registreringspraksis blant relevante aktører.

## Organisering av feltet

MSE-prosjektet viser hvordan utfordringene knyttet til dokumentasjon og forskning på menneskehandelfeltet i siste instans også handler om hvordan arbeidet mot menneskehandel er organisert. Det mangler en sentral mekanisme eller funksjon som har et overordnet ansvar for løpende dokumentasjon. Slik situasjonen er i dag, finnes det ingen oversikt over hvor mange som blir identifisert som mulige ofre for menneskehandel i Norge, hvor mange personer som mottar bistand, eller hva slags bistand de får. Den manglende dokumentasjonen av feltet er alvorlig. Dette handler både om muligheten til å følge opp Norges innsats mot menneskehandel på et overordnet nivå, og å holde oversikt over hvorvidt utsatte individer med konvensjonsbestemte rettigheter får den oppfølgingen de har krav på og behov for. Til sist er det et spørsmål om det hadde vært hensiktsmessig og mulig med en form for rapporteringsordning, for eksempel basert på tilskuddsordningen for arbeid mot menneskehandel, eller om andre organisatoriske grep kunne gitt en bedre oppfølging og nødvendig kunnskap og dokumentasjon. Slik det er i dag framstår det som det er lite samlet oversikt over resultater og tilpasninger i myndighetenes arbeid mot menneskehandel, utover det situasjonsbilde som gis i Koordineringsenheten for ofre for menneskehandels (KOMs) årlige tilstandsrapporter.

# Summary

---

This report presents the findings from a project on estimating the prevalence of presumed victims of human trafficking in Norway. A main part of the report deals with issues related to privacy legislation and research into human trafficking. The method that forms the basis of the discussions in the project is called the Multiple Systems Estimation technique (MSE) and has been used in studies in selected European countries in recent years. The aim has been to calculate the prevalence of human trafficking, including how many people are trafficked but never come into contact with the authorities or assistance organisations. The United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) has played a central role in these studies and offered Norwegian authorities assistance in carrying out an MSE study in Norway. Fafo was commissioned by the Norwegian Police Directorate at the Coordination Unit for Victims of Human Trafficking (KOM) to be a Norwegian research partner in this project. Several challenges prevented the implementation of the prevalence estimates, and the report provides an analysis of the obstacles and recommendations to remedy these. The report has been written with the intention of being a useful summary of methodological and privacy issues related to this type of prevalence estimation. On an overall level, the discussions in the report will also be useful in the authorities' further work to improve the reporting and statistical systems for the work against human trafficking in Norway. Most of the questions we address in this report also have a wider relevance.

## **Privacy and ethical considerations**

An important part of Fafo's role in the first phase was to map privacy and ethical considerations in a complex legal landscape, as well as to obtain an overview of the potential access to data and whether these are suitable for the type of estimates made with MSE. The project highlighted that

there were many seemingly unsettled issues pertaining to privacy legislation that made access to data difficult. The project goal of estimating prevalence was therefore set aside until further notice. The report provides an overview of legislation that regulates the use of personal data for research purposes, an analysis of obstacles to the implementation of the project and recommendations to remedy these.

The MSE technique is based on mapping the overlap between different organizations' and authorities' registrations, that is, how many possible victims of human trafficking are registered on several lists. This requires the processing of personal data about victims of human trafficking. In many cases, it will not be possible to obtain consent from the data subjects for the processing of their personal data in an MSE project, for example because one does not know where they are or for other reasons cannot contact them in a safe way.

A considerable share of assistance to persons who are or may be exposed to human trafficking is provided by non-governmental organisations (NGOs). There are some challenges linked to the fact that it is not entirely clear how the sharing of personal data for research is regulated and works in practice for NGO actors whose confidentiality is not legally regulated. This is in contrast to public actors, where confidentiality, exceptions to confidentiality and duty to keep records, documentation and archives are clearly regulated in various parts of the legislation and where there is established practice and routines for sharing data for research purposes.

Privacy legislation includes provisions that regulate the processing of personal data for research, and these are not necessarily well known outside research circles or among actors without particular expertise in privacy and research. This report provides an overview of the current legislation and shows that there is a legal basis for processing personal data for research purposes even without the consent of the data subjects, based on the General Data Protection Regulation (GDPR) Article 6.1.e, 6.3 and the Personal Data Act paragraph 8 and 9. In addition to research purposes, these paragraphs also apply to archival purposes in public interest and statistical purposes. Paragraph 9 deals with the processing without consent of special categories of personal data (or what is often called sensitive data in everyday language).

In order for the processing to be legal, society's interest in the processing taking place must exceed the disadvantages for the individual. The processing must also take place in accordance with the guarantees in GDPR article 89.1, and the data subjects' rights in articles 12-22. These include, among other things, information to the data subject that the processing is taking place. Here, too, there are exceptions for purposes linked to scientific or historical research or for statistical purposes (GDPR article 89.2, Personal Data Act paragraphs 16 and 17). Exceptions must, however, be strictly enforced, and the main rule is that data subjects must receive information about the processing and can make use of their other rights (for example rectification, erasure).

The project highlighted that there is some doubt among several actors about the legal foundation for NGOs to share personal data in their registers for research purposes, and this therefore became a central topic for discussion about whether an MSE project can be carried out in Norway. For actors covered by the Public Administration Act, it is clear which paragraphs and procedures apply. The Public Administration Act regulates both confidentiality in general, exemption from confidentiality for research purposes and the researcher's duty of confidentiality in such cases, in Article 13. For information covered by the Public Administration Act, an application for access can be directed to the individual agency or body. As a general rule, the matter must be submitted to the Council for confidentiality and research (Rådet for taushetsplikt og forskning), particularly if the information to which access is sought is considered sensitive. Furthermore, there are separate rules relating to the use of police registers in the Police Databases Act (paragraph 33). Access can be granted on application to the Police Directorate.

The main privacy issue in this project has been whether organisations that are not covered by the Public Administration or Police Databases Act have the opportunity to share personal data for research without the data subject's consent. In cases where the information is not covered by a legally regulated duty of confidentiality, it follows that no exemption from the duty of confidentiality can be granted either. After consultation with Fafo's data protection officer in NSD (now SIKT), the conclusion is that there is a legal basis for the disclosure of information based on GDPR article 5.1.b. This section states that the processing of personal data for scientific research "shall not be considered to be incompatible with the



initial purposes". This allows the organizations to have a legal basis to share data for research. This conclusion is also in line with a legal assessment of the basis for sharing personal data for research, carried out for the Directorate of Immigration by the law firm Simonsen Vogt Wiig.

The legal aspects are only one side of the matter, and independent ethical assessments must also be made of possible negative consequences for building trust with vulnerable groups if their personal data is shared for research. Here, however, it is important to make a realistic assessment, where the importance of research with vulnerable groups is also considered. From a research point of view, it is particularly problematic when it becomes systematically more difficult to develop solid research-based knowledge precisely about vulnerable and marginalized groups that are the subject of measures, and whether these measures are appropriate - this in itself constitutes an ethical question. There should therefore be very weighty and real reasons for placing limitations on the possibilities for research.

## **Data and registration practices**

Another important question with regard to whether MSE can function in Norway is whether sufficient data are available. The project approached eight central actors with an invitation to participate in the project and we made a preliminary mapping of the scope of their registrations. It turned out that the number of registered identified victims of human trafficking is very low. For the MSE method to work, according to experts in the field, it is an advantage if there are at least 50 unique registrations (that is, individuals) per year in the lists combined. In Norway, the various actors appear to have registrations that are close to this critical limit, which will make the analyses more vulnerable. There is little consistency between the various actors in registration practice and which criteria are used as a basis for registration. There is particularly little access to records on minor victims of human trafficking. One of the biggest challenges is that there is no common definition or common inclusion criteria for registering what are (possible) cases of human trafficking. For example, if a starting point is taken with registered victims in a criminal case and the overlap with people who have spent a night in a shelter is checked, it is an open question as to what group the final estimate actually refers to. This

does not mean that the MSE method cannot work in Norway in the future, but it will be necessary to establish a more consistent registration practice among relevant actors.

## **Organisation of the anti-trafficking field**

The MSE project shows how the challenges associated with documentation and research in the field of human trafficking are ultimately also about how the work against human trafficking is organised. There is a lack of a central mechanism or function that has overall responsibility for ongoing documentation. As the situation is today, there is no record of how many are identified as possible victims of human trafficking in Norway, how many people receive assistance, or what kind of assistance they receive. The lack of documentation of the field is serious. This is related both to the possibility to monitor Norway's efforts against human trafficking at an overall level, and to keep track of whether vulnerable individuals with convention-based rights receive the assistance they are entitled to and need. Finally, there is a question of whether it would have been appropriate and possible to have some form of reporting scheme, for example based on the grant scheme for work against human trafficking, or whether other organizational measures could have provided better monitoring and the necessary knowledge and documentation. As it stands today, it appears that there is little overall overview of results and adaptations in the authorities' work against human trafficking, beyond the situational picture provided in KOM's annual status reports.

# 1 Innledning

---

Denne rapporten behandler problemstillinger knyttet til omfangsestimering av menneskehandel i Norge, med særlig vekt på personvern vurderinger og datagrunnlag. Dette er spørsmål som er blitt aktualisert i et prosjekt hvor målet var å beregne omfanget av menneskehandel i Norge. Målet var også å beregne mørketallene – altså hvor mange ofre for menneskehandel som aldri kommer i kontakt med hjelpeapparat eller politi.

De metodologiske sidene er kompliserte. Omfangsberegninger på menneskehandelfeltet er gjenstand for mye oppmerksomhet og det foregår omfattende metodeutvikling og diskusjoner i internasjonale forskningsmiljøer. Det er et omstridt spørsmål hvor gode og nyttige slike estimater kan bli (se for eksempel De Vries & Dettmeijer-Vermeulen, 2015; Savona & Stefanizzi, 2017, Gallagher, 2017).

Metoden som ligger til grunn for diskusjonene i vårt prosjekt heter Multiple Systems Estimation technique (MSE), og har vært brukt i studier i utvalgte europeiske land i de senere årene. FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC) har en sentral rolle i å tilpasse og videreutvikle denne metoden for å beregne omfang av menneskehandel. UNODC tilbød å bistå norske myndigheter med å få gjennomført en undersøkelse i Norge ved bruk av MSE.

Fafo fikk i oppdrag av Politidirektoratet ved Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) å være norsk forskningspartner i dette prosjektet. En viktig del av Fafos oppdrag var å kartlegge personvern og etiske hensyn i et komplekst juridisk landskap, i tillegg til å innhente en oversikt over det potensielle datagrunnlaget og hvorvidt dette egner seg til den type beregninger som gjøres med MSE. KOM ønsket også innspill til hvordan de planlagte estimatene ville kunne tolkes og forstås forankret i kunnskap om norske forhold, og hva som er muligheter og begrensninger i bruken av slike tall. Underveis i prosjektet ble det klart at det knytter seg en rekke utfordringer til registrering av opplysninger om menneskehandel i Norge. Prosjektet synliggjorde også at det var mange

tilsynelatende uavklarte personvernmessige forhold som gjorde tilgangen til data vanskelig. Målet om å igangsette en omfangstimering ble derfor satt til side inntil videre. Rapporten gir en gjennomgang av lovverket som regulerer bruk av personopplysninger til forskningsformål samt analyse av hindringene for gjennomføring av prosjektet, og anbefalinger for å kunne bøte på disse.

## **1.1 Overordnet mål for rapporten**

Rapporten er skrevet med hensikt om å være en anvendbar oppsummering av metodologiske og personvernmessige spørsmål knyttet til omfangstimering ved bruk av MSE. På et overordnet nivå vil diskusjonene i denne rapporten også kunne være til nytte i myndighetenes videre arbeid med å forbedre rapporterings- og statistikk-systemene for arbeidet mot menneskehandel i Norge, fordi de fleste av spørsmålene vi tar opp i denne rapporten har en bredere relevans.

Som en del av diskusjonene om hvordan menneskehandelfeltet kan dokumenteres, vil det også være nyttig å tenke på organiseringen av feltet, og ikke minst hvorvidt og hvordan man kan få på plass en fungerende rapporteringsordning. Dette mangler i dag. Norge skiller seg fra de andre landene hvor MSE-teknikken har vært brukt til å estimere menneskehandel, i hvordan menneskehandelfeltet er organisert. De andre landene har enten en National Referral Mechanism, det vil si en sentral funksjon som har ansvaret for henvisning av identifiserte ofre for menneskehandel og/eller en nasjonal rapportørfunksjon, som også kan ha tilgang til personopplysninger. Norge har ikke en slik sentral funksjon. Spørsmålet er da om det enten bør etableres noe tilsvarende, eller andre ordninger som kan ivareta noen av de samme hensynene. Denne rapporten gir ikke noe grunnlag for konklusjoner eller anbefalinger om en overordnet organisering av menneskehandelfeltet. Utfordringer knyttet til dokumentasjon og oppfølging av feltet har imidlertid stor relevans også for diskusjoner om den overordnede organiseringen.

## 1.2 Problemstillinger knyttet til personvern og forskning

MSE-teknikken baserer seg på å kartlegge overlapp mellom ulike organisasjoner og myndigheters registreringer, det vil si, hvor mange mulige ofre for menneskehandel som er registrert på flere lister. Man bruker dette som utgangspunkt for statistiske modelleringer for å beregne mørketallene. Det er derfor nødvendig å innhente tilstrekkelige opplysninger til å kunne gjenkjenne individer på tvers av listene og å etablere om de er registrert flere steder. Slike opplysninger faller under kategorien personopplysninger, fordi de direkte eller indirekte kan knyttes til enkeltpersoner. Behandlingen av personopplysninger generelt er regulert i personopplysningsloven. Denne består av nasjonale regler og EUs personvernforordning (GDPR). Det er egne paragrafer og artikler i dette lovverket som regulerer adgangen til bruk av personopplysninger i forskning, og forskning står dermed i en særstilling i lovverket.

De personvernmessige utfordringene i prosjektet er knyttet til at det i utgangspunktet ikke var helt åpenbart hvordan deling av personopplysninger til forskning er regulert for ideelle aktører uten lovpålagt taushetsplikt. En vesentlig del av oppfølgingen av personer som er eller kan være utsatt for menneskehandel utføres av slike aktører. Mye av dette arbeidet finansieres gjennom tilskuddsordningen for tiltak mot menneskehandel og prostitusjon fra Justis- og beredskapsdepartementet.

For offentlige aktører er taushetsplikt og journalplikt klart regulert i lovverket. Det finnes dermed også prosedyrer for unntak fra taushetsplikt for forskningsformål, som også er klart regulert i forvaltningen, og har en etablert praksis. For aktører i ideell sektor er disse aspektene mer juridisk uklare. Ideelle organisasjoner har i utgangspunktet ikke noen lovpålagt taushetsplikt, men et selvstendig ansvar for at behandling av personopplysninger skjer på lovlig måte. Det oppsto tvil underveis i prosjektet om hvorvidt organisasjonene i sivilsamfunnet på lik linje med offentlige aktører, kunne ha rettslig grunnlag for å gi tilgang til personopplysninger til forskning.

Det ble dermed klart at det måtte gjøres et omfattende grunnarbeid før det kan være aktuelt å iverksette et prosjekt for å beregne omfanget av menneskehandel i Norge med MSE-metodikk. Denne rapporten inneholder en oppsummering og drøfting av personvernmessige utfordringer og

lovverk knyttet til bruk av personopplysninger til forskning, og peker på aspekter som med fordel kunne vært nærmere avklart hos riktig myndighet.

Lovverket som regulerer adgangen til personopplysninger for forskningsformål er komplekst og ikke helt enkelt å finne på ett sted, og rapporten har derfor også hatt som mål å gi en samlet framstilling. Dette vil forhåpentlig være nyttig for diskusjoner om hvordan forskning på feltet kan gjøres i fremtiden. Samtidig understreker vi at dette ikke er en rettslig gjennomgang i streng forstand, og tar høyde for at det kan være rom for ulike tolkninger av bestemmelsene.

### **1.3 Problemstillinger knyttet til datagrunnlag og dokumentasjon av menneskehandel**

Rapporten diskuterer også det foreliggende potensielle datagrunnlaget og dokumentasjon av menneskehandel og peker også på behovet for å få mer systematisk registrering, både hos aktører i sivilsamfunnet og offentlige instanser, som kan gi ansvarlige myndigheter en bedre oversikt i arbeidet mot menneskehandel i Norge. Rapporten gir anbefalinger om å utrede organisasjonsmodeller og juridiske grunnlag for registrering, utlevering og ansvarlige myndigheters behandling av slike data, og peker på hvordan dagens organisering av feltet gjør det svært krevende å få oversikt over selv helt grunnleggende aspekter, som hvor mange som blir identifisert som og mottar bistand som ofre for menneskehandel.

### **1.4 Problemstillinger av bred og prinsipiell interesse**

Problemstillingene vi diskuterer er prinsipielt viktige, også utover konsekvensene for dokumentasjon og forskning på innsatsen mot menneskehandel i Norge. Det er en utstrakt bruk av ideelle aktører i norsk velferdspolitik, et uttalt mål at sivilsamfunnet og frivillige organisasjoner skal komme på banen i en rekke sammenhenger, og det er offentlige finansieringsordninger innrettet mot å gjøre dette mulig. Da bør det også ligge til rette for at det skal la seg gjøre å gjennomføre forskning og evalueringer av dette arbeidet på lik linje med velferdstjenester levert av offentlige aktører. Slik det er i dag ligger det mye bedre til rette for å kunne

gjennomføre grundige evalueringer av og forskning på den delen av innsatsen som gjøres av offentlige etater enn av sivilsamfunnet, selv der dette arbeidet er offentlig finansiert.

Problemstillingene vi diskuterer har relevans utover muligheten til å hente ut data til forskning. Dette handler også om muligheten for offentlige og bevilgende myndigheter til å dokumentere innsatsen mot menneskehandel. Det er uklart hvilken type dokumentasjon ansvarlige myndigheter har anledning til å be om fra organisasjonene og offentlige instanser, hva slags rapportering som kan være hensiktsmessig og hva slags tilsyn som kan føres for å sikre at internasjonale forpliktelser ivaretas på feltet.

Det kan også være hensiktsmessig å få avklart aspekter som dokumentasjons- eller arkivplikt og hva som er hensiktsmessig praksis, i dokumentasjon av individuelle saker og forløp. I hvilken grad er ideelle organisasjoner som yter bistand til ofre for menneskehandel pliktige til å dokumentere og journalføre denne bistanden? Og i hvilken grad bør de gjøre det? Det kan være viktig for individer å være i stand til å dokumentere sin egen kontakt med et hjelpeapparat i forbindelse med en mulig menneskehandel, eller annen type sak, eller om man mener at man ikke har fått oppfølgingen man har krav på.

Samtidig er det komplekse spørsmål involvert i dokumentasjon av kontakt mellom ideelle organisasjoner og mennesker i svært sårbare og utsatte posisjoner, fordi man må unngå å svekke tilliten mellom organisasjonene og folk som allerede kan ha en høy terskel for å oppsøke hjelp. Det å bli registrert kan tenkes å heve denne terskelen.

Behovet for avklaring knyttet til hvordan man best kan dokumentere arbeidet mot menneskehandel kan også gjøre seg gjeldende for offentlige instanser, og da særlig i forbindelse med mulighetene for å dokumentere oppfølging av forpliktelser til ofre for menneskehandel. De offentlige instansene har til forskjell fra de ideelle organisasjonene en klar lovpålagt dokumentasjonsplikt, men det betyr ikke nødvendigvis at dokumentasjonen er egnet til formålet om rapportering om menneskehandelfeltet.

## **1.5 MSE i fremtiden – metodologiske spørsmål**

Denne rapporten diskuterer også mulighetene for å bruke MSE som metode for å dokumentere utviklingen på menneskehandelfeltet i Norge på

et senere tidspunkt. Om man kunne utarbeide et estimat på hvor omfattende menneskehandel i Norge antas å være, ville det potensielt være nyttig for å målrette innsatsen, og ikke minst, måle endring over tid. Samtidig er det viktig å være seg bevisst hva som kan være begrensninger i slike estimater, og å ha et realistisk forhold til hva et slikt tall kan representere og hvordan det kan forstås.

Vi diskuterer derfor også datagrunnlaget slik det ser ut i dag, hva som vil være metodologisk nødvendig for å kunne gjennomføre en slik studie, hvordan et slikt estimat vil kunne forstås, og ikke minst, hva som vil være begrensninger og forbehold. Dette er viktige diskusjoner også fordi utviklingen av estimater er en sentral del av internasjonale diskusjoner om arbeid mot menneskehandel. Disse diskusjonene griper også inn i hvordan fenomenet menneskehandel blir forstått og hvordan og hva slags internasjonale politiske føringer som legges for hvordan innsatsen skal innrettes.

## **1.6 Grunnlag for diskusjonene**

Diskusjonene i denne rapporten er basert på arbeidet med personvernkonsekvensvurderinger utført i samarbeid mellom Fafo og Norsk senter for forskningsdata (NSD), og Fafos personvernombud. Innholdet i personvernkonsekvensvurderingene er gjengitt i rapporten. Beskrivelsen av MSE-prosjektet i kapittel 3 ligger til grunn for vurderingene, som er gjengitt i kapittel 5. I tillegg har vi gjort en informasjonsinnhenting fra organisasjoner og etater som er involvert i arbeidet mot menneskehandel i Norge i form av epostutvekslinger og samtaler. I denne sammenhengen har vi vært i kontakt med Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Human Trafficking Support Oslo ved NAV Grünerløkka, ROSA, Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen, og Caritas. Denne kontakten har hatt form av dialog og er ikke å regne som forskningsintervjuer, men dreide seg om å kartlegge mulighetene for datainnsamling og hvilket datagrunnlag den enkelte aktør ville kunne bidra med dersom det ble aktuelt. Epostutvekslingene har vært til dels mellom Fafo og hver enkelt av de nevnte aktørene, og dels i form av felles epostutvekslinger og diskusjoner om personvern adressert til alle aktørene. I tillegg er de sentrale problemstillingene i prosjektet løpende diskutert med UNODCs forskningsavdeling. Vi har også fått innspill fra professor



Jan van Dijk som har vært sentral i det internasjonale arbeidet som UNODC og andre har utført med utvikling av MSE-metode for omfangsberegning av menneskehandel. I tillegg har rapportforfatteren deltatt i UNODCs internasjonale ekspertgruppe for utvikling av en manual for bruk av MSE og dratt nytte av diskusjonene av MSE-metode fra internasjonale fagfolk på feltet.

## **1.7 Gangen i rapporten**

Kapittel 2 diskuterer hva som er viktig med å dokumentere omfanget av menneskehandel, og hvorfor det kan være metodologisk utfordrende.

Kapittel 3 presenterer MSE-metoden og planene for det opprinnelige MSE-prosjektet.

Kapittel 4 gir en oversikt over lovverket som regulerer bruk av personopplysninger til forskningsformål. Bestemmelsene som gjelder forskning dekker også arkivformål i allmennhetens interesse og statistiske formål, og gjennomgangen i denne rapporten kan derfor også være relevant som et grunnlag for diskusjon om dokumentasjon av menneskehandelfeltet mer generelt.

Kapittel 5 bygger videre på gjennomgangen av lovverket og viser de konkrete vurderingene av grunnlaget for behandling av personopplysninger i MSE-prosjektet, og går også gjennom mulige utleveringsgrunnlag for at opplysninger om ofre for menneskehandel kan deles til forskning.

Videre gis det i kapittel 6 en beskrivelse av hva slags data som foreligger hos de ulike aktørene, og hva som kan være mulige datakilder for omfangsestimeringer i framtiden, men også utfordringer og begrensninger i dette materialet.

Kapittel 7 gir en oppsummerende diskusjon.



## 2 Er omfanget viktig?

---

Diskusjoner om omfanget av menneskehandel har preget feltet gjennom to tiår, og tall som presenteres blir gjerne omstridt, både i Norge og internasjonalt.

Det er to ulike tilnærminger til å estimere antallet ofre for menneskehandel i Norge. Det første er å få tallfestet hvor mange som identifiseres som (mulige) ofre for menneskehandel. Det andre er å få en beregning, eller et estimat, av hvor mange det kan være totalt som blir utsatt for slik utnytting, altså hva det reelle antallet kan være når man inkluderer mørketall. Begge typene av omfangsberegninger innbefatter rapportering både fra offentlige instanser og fra aktører i sivilsamfunnet. Det sentrale spørsmålet er knyttet til på hvilke måter et omfangsestimert kan være viktig og nyttig. Dette er tema for dette kapitlet.

### 2.1 Betydning for utvikling og oversikt over feltet

Som nevnt har ikke Norge et sentralt system eller en dedikert funksjon som driver operativ koordinering av bistand og oppfølging av ofre for menneskehandel. Dette gir noen særlige utfordringer i å holde oversikt over feltet.

Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) publiserte i en del år antatt antall identifiserte ofre for menneskehandel i sine årsrapporter, basert på innrapporterte tall fra ulike etater og hjelpetiltak. Disse rapportene tok en rekke forbehold. For eksempel beregnet rapporten for 2015 at 301 personer mottok bistand som mulig ofre for menneskehandel, hvorav 145 ble identifisert som mulig offer for første gang i 2015. For 54 av personene var identifiseringstidspunktet uklart, det vil si at det ikke var kjent om de var identifisert i 2015 eller tidligere. En mulige feilkilder var overtelling og dermed et kunstig høyt tall. Dette kan skyldes at samme person har blitt rapportert av flere instanser, eller at terskelen for å rapportere har vært satt for lavt (Politidirektoratet, 2016). På den

andre siden kan det også finnes kilder til underrapportering, ved at tiltakene for eksempel ikke registrerer personer som ikke ønsker å motta bistand innenfor det etablerte systemet for menneskehandel, men som likevel kan være utsatt for menneskehandel (Brunovskis, 2019).

Fra og med årsrapporten for 2017 beregner ikke lenger KOM omfanget av identifisering av mulige ofre for menneskehandel. Denne avgjørelsen var basert på et behov for å utvikle et bedre datagrunnlag og et mer pålitelig system for å samle inn og sammenstille data (Politidirektoratet, 2018). KOM redegjør imidlertid for et utvalg av gjennomførte tiltak for å bistå og beskytte antatte ofre og gir en oppdatert oversikt over straffesaker. Tallene gir en indikasjon på omfang av tiltak som gis til antatte ofre for menneskehandel, men beregner ikke det totale antall antatte ofre som har mottatt bistand.

Vi har dermed ikke noe grunnlag for å si noe om hvor mange personer som mottar bistand som offer for menneskehandel i Norge i dag. Dette er problematisk på flere plan.

En viktig dimensjon er muligheten til å holde en løpende oversikt over hvordan myndighetene responderer på menneskehandel og hvordan ulike aspekter av dette arbeidet fungerer. Det er særlig forholdet mellom antall identifiserte ofre og hvordan sakene blir fulgt opp som er viktig for å kunne styre og tilpasse innsatsen på en god og hensiktsmessig måte.

Hvis man for eksempel ser at det er en tydelig oppgang i antall identifiserte ofre for menneskehandel, men at dette ikke følges av en oppgang i antall saker som blir etterforsket og straffeforfulgt innen rimelig tid, er det grunn til å se nærmere på hva det kan bety. Ligger det for eksempel en mangel, for eksempel på ressurser eller kompetanse, hos politi og påtalemyndighet som gjør at sakene ikke blir straffeforfulgt? Eller kan det være en for lav terskel for å identifisere, slik at for mange blir antatt å være mulige ofre for menneskehandel?

Hvis det er store endringer i sammensetningen av hvem som blir identifisert som ofre, er det også vesentlig informasjon om feltet - for eksempel om det er spesielle utnyttingsformer som øker eller minsker over tid. Det kan være behov for å øke innsatsen på noen områder, eller å omdeponere fordelingen av midler.

## 2.2 Hvorfor er det vanskelig å telle?

Det er to grunnleggende problemer knyttet til å telle eller beregne omfanget av menneskehandel. Det er vanskelig å få kontakt med mennesker som er utsatt for menneskehandel, og definisjonen av menneskehandel er relativt åpen og dermed gir rom for en rekke skjønsmessige vurderinger av hvem som omfattes og ikke omfattes av begrepet i ulike sammenhenger.

### **Skjulte og vanskelig tilgjengelige grupper**

Det første problemet er at de som er involvert i menneskehandel ønsker å holde seg skjult for myndigheter og andre, eller det er andre personer som har interesse av at de er skjult. I litteraturen om forskningsmetoder refererer man til slike grupper generelt som «skjulte og vanskelig tilgjengelige grupper». Det de har felles, er at de er stigmatisert, har begrenset kontakt med formelle systemer, og/eller er involvert i kriminelle aktiviteter (Faugier & Sargeant, 1997). Gruppene er også gjerne små og vanskelig å fange opp i større befolkningsundersøkelser, både på grunn av antallet og fordi tematikken er sensitiv. Eksempler på slike grupper i faglitteraturen er HIV-positive, rusavhengige, menn som har sex med menn, og personer i prostitusjon. (Miller & Søderlund, 2010)

Kunnskap om slike grupper er svært viktig blant annet for å kunne utvikle tjenester til mennesker som kan være i svært utsatte livssituasjoner og som kan møtes med fordommer og lite forståelse i samfunnet generelt. Studier med slike grupper er ofte basert på kvalitative metoder, som legger til rette for å etablere tillit og å få innsikt over tid. Slike studier kan gi verdifull dybdekunnskap om viktige forhold knyttet til marginaliserte og stigmatiserte grupper. Det som imidlertid er vanskelig, er å vite noe om hvor dekkende slike studier er for gruppene som helhet, fordi man ikke har noe kvantitativt og representativt tallmateriale som kan kontekstualisere kunnskapen. Forskningsmetoder er derfor utviklet spesielt for å nå fram til disse gruppene. Mange av disse metodene baserer seg på ulike varianter av «network sampling», der man bruker nettverk innenfor den vanskelig tilgjengelige gruppen for å rekruttere respondenter.

Slike metoder kan være ikke-randomiserte, det vil si at de ikke gir representative data, slik som enkel snøballrekruttering. Dette innebærer at man ber de man først får kontakt med om å rekruttere andre innenfor sitt

nettverk og i som er i samme situasjon til å delta i studien. Man kan dermed få tilgang til andre respondenter enn de man ellers ville nådd fram til, men kommer altså ikke nærmere å vite om resultatene er representative for gruppen som helhet. Spesielle teknikker er utviklet for å kunne beregne også representativiteten, slik som respondentdrevet utvalgsmetode (Respondent Driven Sampling). Dette er en metode som har vært brukt med gode resultater i noen kontekster for å forske på menneskehandel til arbeidsutnyttning (Zhang mfl., 2014). Imidlertid er heller ikke denne metoden alltid velegnet, fordi den avhenger av at det finnes nettverksegenskaper i populasjonen man vil undersøke, det vil si - noe forenklet - at de man får kontakt med også har kontakt med andre i samme situasjon.

### **Uenigheter om definisjon og ulik praksis**

Det andre hovedproblemet med å telle og å gjøre omfangsberegninger er uenigheter eller ulik praksis i hva som forstås å være menneskehandel. Definisjonen av menneskehandel i straffeloven viser til en glidende overgang basert i begrepene utnyttning og sårbarhet, som ikke er klart avgrenset. Dette er overganger som på mange måter gjenspeiler at det i det virkelige livet faktisk kan være ganske glidende overganger og ikke helt klokkeklart hva som er innenfor og utenfor menneskehandelsbegrepet. For enkeltpersoner som blir utnyttet kan situasjonen endre seg over tid, og alvorligheten i utnyttningen og styrken i tvangsmidlene kan variere med den utnyttedes sårbarhet, og endringer i denne sårbarheten over tid. Når man skal telle, må det imidlertid være klart hva som er innenfor og utenfor. Dette ble påpekt i menneskehandelssammenheng tilbake i år 2000 av forskeren John Salt, i en diskusjon av konseptuelle og definisjonsmessige utfordringer for forskning på menneskehandel: Hvordan kan vi måle det vi ikke kan definere og hvordan kan vi definere det vi ikke kan måle? (Salt, 2000:37).

Bruken av begrepet menneskehandel og hvem som faller innenfor og utenfor vil avhenge av konteksten: det er en kjent sak at begrepet ofte forstås og brukes ulikt i justissektoren og i sosialt arbeid. Dette er en naturlig følge av at profesjonsgrupper skal ivareta ulike formål. Det legges strengere kriterier til grunn for at noe skal defineres som menneskehandel i strafferettslig forstand enn dersom hensikten er å ivareta

enkeltpersoner eller grupper. Utfordringen for omfangsberegninger oppstår fordi det dermed blir vanskelig å vite akkurat hva det er man teller: Når vi snakker om antallet ofre for menneskehandel, kan vi da være sikre på at vi snakker om det samme?





## 3 MSE-prosjektets metode

---

I dette kapitlet gir vi en oversikt over de opprinnelige planene for MSE-prosjektet. Mange juridiske spørsmål knyttet til personvern og forskning hviler på skjønnsmessige vurderinger hvor ulike hensyn må veies mot hverandre. Det er spesielt utfordrende at MSE-metoden til dels er avhengig av personopplysninger som behandles uten de registrertes samtykke. Dette har flere årsaker vi kommer tilbake til. Slike skjønnsmessige vurderinger kan være vanskelige på felt der det er lite praksis å vise til.

Før vi i neste kapittel går gjennom problemstillingene knyttet til personvern er det derfor nyttig å beskrive den planlagte datainnsamlingen i MSE-prosjektet.

### **Multiple Systems Estimation technique kort forklart**

MSE er en variant og videreutvikling av såkalt fangst-gjenfangstmetodikk (capture-recapture). UNODC har tilpasset metoden for bruk på data om menneskehandel. Fangst-gjenfangst er en metode for omfangsberegning som i enkle former angivelig skal ha vært brukt helt tilbake til 1600-tallet for å beregne befolkningstallet i London (Chao & Huggins, 2010). Mer kjent er kanskje eksempler fra biologien, hvor metoden er brukt til for å beregne bestanden av fisk, ville fugler, osv.

Prinsippet i fangst-gjenfangstmetode går ut på at man gjør to runder med observasjoner av individer på ulike tidspunkter, i et område hvor man vet at gruppen man vil beregne omfanget av befinner seg. I eksempelet med å beregne fiskebestander innebærer det å gjøre fangst på ulike tidspunkt i det samme farvannet. Individene som fanges første gang telles, merkes og slippes ut igjen. Så gjør man en ny fangst, og teller både hvor mange fisk man tar opp denne gangen, og hvor mange av disse som er merket fra den første runden, og dermed er gjenfanget.

Dersom alle individene i andre runde også ble fanget første gang, kan man gå ut fra at den faktiske totale forekomsten av fisk ikke omfatter

mange flere enn de som blir observert. Hvis det derimot er veldig lite overlapp mellom observasjonene (eller lite «gjenfangst») kan man gå ut fra at det er en betydelig del av den aktuelle populasjonen man *ikke* har observert.

Estimatet, eller beregningen av det faktiske omfanget, gjøres på følgende måte: Hvis O1 og O2 representerer antallet individer observert henholdsvis ved første og annen observasjon, og R er antallet som er observert begge gangene, kan man gjøre en beregning av den totale populasjonen (E) med den følgende formelen:

$$E = O1 * O2 / R.$$

Fafo brukte for eksempel fangst-gjenfangstmetode i 2003 for å beregne omfanget av gateprostitusjon i Oslo. Fremgangsmåten er beskrevet i rapporten *Crossing borders* (Brunovskis & Tyldum, 2004).

Metoden i sin enkleste form hviler på følgende forutsetninger Van Dijk mfl., 2016):

- 1 Systemet må være lukket – det vil si at gruppen man ønsker å beregne omfanget av ikke endrer seg vesentlig under målingen;
- 2 Overlappet mellom observasjonsrundene må kunne identifiseres nøyaktig slik at man kan etablere med sikkerhet om et individ er registrert ved en eller flere observasjonsrunder;
- 3 Det må være lik sannsynlighet for alle individene for å bli fanget under minst en av de to observasjonene;
- 4 Observasjonsrundene må være uavhengige av hverandre. At et individ ble observert den første gangen må ikke øke eller redusere sannsynligheten for at det blir observert den andre gangen. For å bruke fiskeeksempelet igjen: dersom merkingen i første runde gjør at fisken blir mer utsatt for å bli sett og spist av rovdyr, er det ikke like stor sjanse for at den blir observert i runde to som i runde en og observasjonsrundene er ikke uavhengige av hverandre.

Videreutvikling av fangst-gjenfangstmetodikk ble sett som en mulighet for å beregne omfanget av ulike menneskerettsbrudd, og menneskerettsforskere begynte å gjøre tilpasninger i fangst-gjenfangst med utgangspunkt i ulike lister og registreringer. Hver liste representerer i en slik sammenheng én runde med observasjoner, slik at logikken er den samme som beskrevet over. Denne tilnærmingen er for eksempel brukt for å

beregne omfanget av krigsdødsfall i Bosnia og Herzegovina mellom 1992 og 1995 (Zwierzchowski & Tabeau, 2010) og alvorlige menneskerettsbrudd i Guatemala, Peru og Colombia (Lum mfl., 2013).

Imidlertid vil det ofte være vanskelig å møte forutsetning fire om at listene skal være uavhengige av hverandre. Hvis vi ser på menneskehandel, vet vi at det ofte kan være en systematisk sammenheng mellom det å motta bistand som offer for menneskehandel og det at saken er registrert hos politiet. Hvis man er registrert på én liste er det dermed også sannsynlig at man er registrert på en annen.

Den metodologiske løsningen på dette er å inkludere et minimum av tre lister med ofre for menneskehandel som har vært identifisert av myndigheter eller organisasjoner som tilbyr hjelp til denne gruppen. Ved å inkludere flere lister kan man lette på kravet til uavhengighet, fordi man kan ha en antagelse om at ikke *alle* listene er systematisk avhengige av hverandre.

Videre kan den faktiske avhengigheten mellom listene kartlegges gjennom analysen og legges inn i den statistiske modelleringen (som ved MSE er langt mer avansert enn den enkle formelen gjengitt over for grunnleggende fangst-gjenfangstmetodikk). Med mindre det er en 100 prosent systematisk sammenheng mellom én liste og de andre, kan listen derfor inkluderes, også i tilfeller der det er en *viss* sammenheng mellom listene. Logikken blir dermed at jo flere lister man kan inkludere, jo sikrere og mer stabile blir beregningene.

### **3.1 Metoden i praksis i en norsk sammenheng**

Etter diskusjoner med UNODC, utarbeidet Fafo og KOM en prosjektplan for en gjennomføring av en MSE-undersøkelse i Norge. Som nevnt var det klart fra starten at en viktig del av prosjektet måtte være en utredning av personvern og etiske hensyn i et komplekst landskap, i tillegg til å kartlegge hvilket datagrunnlag som potensielt var tilgjengelig. Det første trinnet før det kunne gjøres en personvernmessig vurdering var dermed å utarbeide en detaljert prosjekt- og databehandlingsplan.

I dette arbeidet rådførte vi oss med Norsk Senter for Forskningsdata (NSD)<sup>1</sup>. Fafo har i likhet med 150 andre forskningsinstitusjoner inngått en avtale om at alle prosjekter som behandler personopplysninger skal meldes inn til NSD for vurdering. Dette er en viktig del av kvalitetssikringen av Fafos forskningsprosjekter. NSD bistår forskningsinstitusjoner med å sikre at behandlingen av personopplysninger er i tråd med personvernlovverket. Ved å melde inn prosjektene, blir også alle behandlingene dokumentert, også det i tråd med lovverket.

Under gjør vi rede for den opprinnelige prosjektplanens metodologiske og praktiske sider, med særlig vekt på dataflyt og databehandling.

## **Datakilder**

For å kunne oppfylle de metodologiske forutsetningene for MSE beskrevet over, og spesielt det fjerde om uavhengighet mellom listene, ønsket vi å samle inn data fra så mange relevante aktører som mulig. Samtidig måtte dette veies mot et behov for å ikke samle inn mer data enn nødvendig. Det ble derfor planlagt å kontakte åtte aktører som representerer ulike sider av menneskehandelfeltet i Norge, og som kunne tenkes å ha relevante data:

- Politidirektoratet
- Utlendingsdirektoratet
- Barne- ungdoms og familiedirektoratet
- Human Trafficking Support Oslo ved NAV Grünerløkka
- ROSA
- Kirkens bymisjon
- Frelsesarmeen
- Caritas

Hensikten med å be om lister fra så mange som åtte aktører er altså å minimere effekten av avhengighet mellom listene. Videre har de ulike aktørene litt ulike målgrupper. Informasjon fra disse aktørene vil samlet

---

<sup>1</sup> NSD var i prosjektperioden et aksjeselskap eid av kunnskapsdepartementet. 1. januar 2022 etablerte Kunnskapsdepartementet et nytt forvaltningsorgan: Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør. Sammen med Uninett AS og Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning, vil NSD AS inngå i det nye forvaltningsorganet.

gi et så representativt bilde av menneskehandel som det er mulig å få i Norge i dag.

Fra de ulike aktørene ville prosjektet be om å motta følgende informasjon om ofre for menneskehandel de har registrert de siste tre årene:

- navn/initialer,
- DUF-nummer/ d-nummer /fødselsnummer
- fødselsdato/fødselsår/alder,
- kjønn,
- nasjonalitet,
- utnyttelsesform: prostitusjon, annen seksuell utnyttelse, arbeid, tjenester, annet, kombinasjoner,
- tidspunkt antatt offer ble identifisert for første gang av instansen
- hvorvidt vedkommende er henvist fra annen etat eller organisasjon

Disse opplysningene ville gjøre det mulig å møte forutsetning nummer to for MSE : sikker identifisering på tvers av listene. De direkte identifiserbare opplysningene og bakgrunnsopplysningene om kjønn, nasjonalitet og tidspunkt samles inn for å finne overlappet.

I utgangspunktet ønsket vi å undersøke muligheten for å innhente såpass mange opplysninger ettersom de ulike aktørene erfaringsmessig har registrert ulik informasjon, og for å få så sikker identifisering som mulig på tvers av listene.

## **Dataflyt**

Opplysningene ble planlagt overført til Fafo ved opplasting til en kryptert File Transfer Protocol (FTP) server hos Fafo. Dette skjer ved at aktørene som blir bedt om å dele data med prosjektet laster ned en FTP-klient for å kunne koble seg på med et unikt brukernavn og passord. I forkant av opplastingen ville vi også be aktørene om å kryptere selve datafilene ved bruk av 7zip. Personopplysningene ville da ligge bak to lag med beskyttelse – både selve datafilen og serveren den blir lastet opp til. Datafilene, men ikke innholdet og personopplysningene, vil så kunne hentes fra FTP-serveren via et brukernavn og passord. Dette ville bare være tilgjengelig for én person (prosjektansvarlig). Innholdet i filene vil bare være tilgjengelig med et annet passord, også bare for prosjektansvarlig.

## **Datalagring og behandlingstid**

Data ble planlagt lagret på en PC frakoblet Internett og lokalt nettverk, i et låsbart rom i Fafos lokaler. Personopplysningene ville blitt lagret i identifiserbar form i maksimalt én måned, men ved å koordinere opplastingen fra alle aktørene, kunne denne lagringstiden blitt så kort som en uke, og sammenstillingen av listene ville skje umiddelbart etter at alle listene var oversendt.

## **Sammenkobling av listene**

Koblingen mellom listene ville gjøres manuelt av prosjektansvarlig ved å ta utgangspunkt i den lengste listen (liste 1, «masterliste») og systematisk sammenlikne de andre listene (liste 2-8) med denne, og sammenstille overlappene i en Excel-fil. I denne prosessen blir også variablene som skal inngå i analysen kodet med tall: alder (begrenset til voksen/mindreårig), kjønn (mann/kvinne/annet), nasjonalitet (Norge, EU/EØS eller tredjeland/annet), og utnyttelsesform (prostitusjon, arbeid, annet). I tillegg til disse kolonnene vil det være en kolonne som representerer hver liste, hvor det vil bli notert om hver person (linje) finnes på denne listen eller ikke.

Det første steget er å sammenlikne oppføringene i liste 2 med masterlisten. Personer som er oppført på liste 2 og også finnes i masterlisten markeres med et ett-tall i kolonnen som representerer liste 2. Personer som er oppført på liste 2 men ikke finnes på masterlisten, legges til i masterlisten, sammen med de kodede variablene nevnt over, og får «0» i kolonnen «liste 1» og «1» i kolonnen «liste 2». Denne prosessen gjentas for alle listene. Når alle listene er sammenstilt, fjernes de personidentifiserbare opplysningene som er brukt til å identifisere overlappene og erstattes med «person 1, person 2» osv. Etter at dette er gjort ville det ikke lenger la seg gjøre å identifisere personene. Den konsoliderte listen ville så bli sendt til UNODC for statistisk analyse. Sluttproduktet av konsolideringen vil se omtrent slik ut, med kodingen fylt inn som et eksempel:

Eksempel konsolidert liste:

|          | <b>kjønn</b> | <b>alder</b> | <b>utnyttelsesform</b> | <b>nasjonalitet</b> | <b>liste 1</b> | <b>liste 2</b> | <b>liste 3</b> | <b>Osv.</b> |
|----------|--------------|--------------|------------------------|---------------------|----------------|----------------|----------------|-------------|
| person 1 | 1            | 2            | 2                      | 2                   | 1              | 0              | 1              | ...         |
| person 2 | 2            | 1            | 3                      | 2                   | 1              | 1              | 0              | ...         |
| person 3 | 1            | 2            | 1                      | 3                   | 1              | 1              | 1              | ...         |
| person 4 | 1            | 2            | 1                      | 2                   | 0              | 1              | 0              | ...         |
| Osv.     | ...          | ...          | ...                    | ...                 | ...            | ...            | ...            | ...         |

Kodeoversikt eksempel

|              |                               |                          |            |           |
|--------------|-------------------------------|--------------------------|------------|-----------|
| kjønn        | 0 = ingen data                | 1 = kvinne               | 2 = mann   | 3 = annet |
| alder        | 0 = ingen data                | 1 = mindreårig           | 2 = voksen |           |
| utnyttelse   | 0 = ingen data                | 1 = prostitusjon         | 2 = arbeid | 3 = annet |
| nasjonalitet | 0 = ingen data                | 1 = Norge                | 2 = EU/EØS | 3 = annet |
| lister       | 0 = ikke registrert på listen | 1 = registrert på listen |            |           |





## 4 Personvern og forskning

---

Som det fremgår av forrige kapittel, var det en forutsetning for MSE-prosjektet å kunne behandle personopplysninger. All behandling av personopplysninger er regulert i personopplysningsloven. Denne består av nasjonale regler og EUs personvernforordning (GDPR). Det er egne paragrafer og artikler i dette lovverket som regulerer adgangen til bruk av personopplysninger i forskning, og forskning står dermed i en særstilling i lovverket.

Forskningens kvalitet avhenger av at den er gjennomført på en etisk forsvarlig måte og i tråd med gjeldende lovverk. Særlig hensynet til utsatte grupper skal veie tungt. Forskning med personer utsatt for menneskehandel krever en særlig varsomhet, fordi personene kan være sårbare, i en sårbar situasjon, utsatt for trusler eller fare, og/eller ha redusert mulighet til å gi informert samtykke til å delta i forskning.

Der det kan innhentes et informert samtykke til behandling av personopplysninger, er de juridiske og etiske problemstillingene som regel mer eller mindre uproblematisk. Imidlertid er det en del utfordringer knyttet til innhenting av samtykke, som gjorde at vi også måtte utrede muligheten for å behandle personopplysningene uten samtykke fra de registrerte.

Det er dermed et mer komplekst juridisk og etisk landskap vi befinner oss i, hvor flere vurderinger må ses i lys av og veies opp mot hverandre. Det er også slik at disse vurderingene er vanskelig å gjøre på et generelt og overordnet nivå, fordi det er konkrete, skjønnsmessige vurderinger som må gjøres i hvert tilfelle. Det finnes spesielle bestemmelser som regulerer bruk uten samtykke av personopplysninger til arkiv, forskning og statistikkformål, som neppe er allment kjent utenfor relevante fagmiljøer. Det er nettopp disse bestemmelsene som har vært foranledningen for diskusjoner i forbindelse med vårt prosjekt, om taushetsplikt, dispensasjon fra taushetsplikt, og hvordan disse spørsmålene er uavklart for ideelle aktører sammenliknet med offentlige aktører.

Derfor er det nyttig å gå gjennom noen prinsipielle diskusjoner om personvern, menneskehandel og forskning i Norge, og beskrive både de helt grunnleggende begrepene og de delene av lovverket som er særlig relevant i vår sammenheng. Dette kan gi et godt grunnlag for å diskutere mulige metoder for omfangsberegning på et senere tidspunkt, men også være nyttig for forskning og kunnskapsutvikling på feltet generelt. Det er viktig å kartlegge muligheten for informasjonsinnhenting også utenfor forskningssammenheng, i tillegg til spørsmål knyttet til taushetsplikt, dokumentasjon av enkeltsaker og innsatsen mot menneskehandel. Selv om problemstillingene vi diskuterer i rapporten i hovedsak avgrenses til behandlingen av personopplysninger til forskningsformål, kan drøftingene være relevante også for hvordan feltet kan kartlegges bedre av ansvarlige myndigheter.

Vi velger altså å gå detaljert til verks for å tilrettelegge så godt som mulig for en god diskusjon om bruk av personopplysninger til forskning på menneskehandel, også for lesere som ikke er kjent med det spesielle lovverket knyttet til forskning, arkiv og statistiske formål. Spørsmålene vi diskuterer har ikke vært enkle, eller faktisk ikke alltid heller mulige, å få klare svar på. Dette er heller ikke problemstillinger som er spesielt vanlige for forskningsprosjekter, og en gjennomgang av lovverket kan derfor være nyttig.

## 4.1 Grunnleggende begreper

### Behandlingsansvar

Et grunnleggende begrep i diskusjonene i dette kapittelet er *behandlingsansvar*: Den behandlingsansvarlige er den «... som bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke hjelpemidler som skal brukes.» (Datatilsynet, u.å.). Den behandlingsansvarlige virksomheten må:

- påse at personopplysningene blir behandlet på en lovlig, rettferdig og gjennomsiktig måte,
- ha et behandlingsgrunnlag,
- behandle personopplysningene på en sikker måte,
- sikre at de registrerte får utøvd sine rettigheter, og

- ivareta en rekke andre plikter, nærmere beskrevet på Datatilsynets nettsider: <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/virk-somhetenes-plikter/>

I MSE-prosjektet er Fafo behandlingsansvarlig fra det punktet personopplysningene blir overført til prosjektet. Lovligheten av behandlingen hviler imidlertid på at personopplysningene er overført med et rettslig grunnlag fra de inviterte aktørene, som er behandlingsansvarlige for de personopplysningene de har registrert hos seg. De inviterte må ha lovlig anledning til å dele personopplysningene med Fafo, for at Fafos behandling skal være lovlig. Dette er kjernen av problematikken vi diskuterer.

### **Personopplysninger**

Personopplysninger er opplysninger eller vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson. Dette kan for eksempel være navn, adresse, telefonnummer, e-postadresse, bilnummer, bilder eller fødselsnummer. (Datatilsynet, u.å.). Personopplysninger defineres i personvernforordningens artikkel 4.1 som:

«... enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person («den registrerte»); en identifiserbar fysisk person er en person som direkte eller indirekte kan identifiseres, særlig ved hjelp av en identifikator, f.eks. et navn, et identifikasjonsnummer, lokaliseringsopplysninger, en nettidentifikator eller ett eller flere elementer som er spesifikke for nevnte fysiske persons fysiske, fysiologiske, genetiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sosiale identitet,»

Det er viktig å merke seg at personopplysninger ikke er begrenset til direkte identifiserbare opplysninger. Det samme lovverket gjelder der det er mulig å identifisere en person gjennom bakgrunnsopplysninger som for eksempel bostedskommune eller institusjonstilknytning kombinert med opplysninger om alder, kjønn, yrke, diagnose, etc. (NSD, n.d.). Konteksten kan dermed være avgjørende. Ikke minst vil det være viktig hvor mange som inngår i en kategori, fordi dette kan avgjøre hvor identifiserbare personer kan være. Dette er relevant i vår sammenheng, fordi det i noen sammenhenger kan være mulig å etablere overlapp mellom ulike registre ved å bruke begrensede og ikke direkte identifiserbare

opplysninger, som for eksempel en kombinasjon av initialer, fødselsdato og nasjonalitet. Dette kan bidra til å redusere risiko ved databehandlingen, og også redusere ulempe eller ubehag for de registrerte ved at opplysningene deles. Imidlertid kan slike opplysninger – avhengig av kontekst - altså fremdeles regnes som personopplysninger og omfattes av det samme lovverket, og de personvernmessige spørsmålene vi diskuterer i denne rapporten vil fremdeles gjelde.

### **Særlige kategorier av personopplysninger**

Særlige kategorier av personopplysninger krever ekstra vern, og er definert i personvernforordningen artikkel 9.1. I dagligtalen blir slike opplysninger gjerne kalt sensitive personopplysninger, mens personopplysningsloven altså bruker begrepet «særlige kategorier av personopplysninger» og definerer dem slik:

«... personopplysninger om rasemessig eller etnisk opprinnelse, politisk oppfatning, religion, filosofisk overbevisning eller fagforeningsmedlemskap, samt behandling av genetiske opplysninger og biometriske opplysninger med det formål å entydig identifisere en fysisk person, helseopplysninger eller opplysninger om en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering ...»

Det er strengere krav til behandling av slike opplysninger enn andre personopplysninger, og dette er altså spesifisert i personvernforordningen artikkel 9 (Datatilsynet, 2019b).

Man skulle kanskje tro at personopplysninger om ofre for menneskehandel alltid er sensitive eller definert som «særlige kategorier av personopplysninger». Imidlertid er det ikke helt klart ut fra lovteksten at opplysninger om personer i kraft av at de tilhører denne gruppen generelt eller alltid tilhører «særlig kategori».

Sammenhengen kan imidlertid være indirekte, og det kan uansett være mest hensiktsmessig å tolke dette strengt. Der utnyttelsen har vært for seksuelle formål, vil kriteriet om seksuelle forhold komme inn. Det er også en antatt sterk sammenheng mellom menneskehandel og negative helseeffekter, inkludert traumer. Dette ligger blant annet til grunn for innføringen av særlige tiltak for ofre for menneskehandel, som refleksjonsperioden. Den hviler delvis på en antagelse om at personer utsatt for menneskehandel vil trenge en restitusjonsperiode etter endt

utnytting for å være i stand til å ta en informert avgjørelse om de skal samarbeide med politiet eller ikke (Brunovskis, 2012).

Uavhengig av om personopplysninger om personer utsatt for menneskehandel juridisk skal regnes å tilhøre «særlig kategori» eller ikke, er det tilrådelig å behandle slike opplysninger med særlig forsiktighet. På individuelt plan vil det ofte være faktorer som kan innebære stor risiko for enkeltpersoner dersom personopplysninger kommer på avveie. Disse faktorene er ikke alltid åpenbare når man setter i gang innsamlingen av opplysningene. Dette kan for eksempel dreie seg om trussel eller fare fra tredjeperson. Visse typer av registrering, for eksempel som fornærmet i straffesaksregisteret eller med søknad hos utlendingsmyndighetene, vil vise at personen har vært i kontakt med myndighetene som et mulig offer for menneskehandel. Dette kan medføre en risiko for represalier. I tillegg kan det ha store sosiale konsekvenser om det blir kjent at man har vært utsatt for menneskehandel. Stigmatisering knyttet til seksuelle overgrep er godt kjent, men det kan også være en betydelig fare ved andre former for utnytting.

## 4.2 Ulike typer behandlingsgrunnlag

Behandlingsgrunnlaget er det rettslige grunnlaget, eller den konkrete forankringen i lovverket, for å behandle personopplysninger: Hvilken paragraf eller artikkel kan man henviser til, som forklarer behandlingens lovlighet?

### Samtykke til behandlingen fra den registrerte

Samtykke fra den registrerte er det vanligste grunnlaget for behandling av personopplysninger i forskning, og vil ofte være førstevalget der det er mulig. Det er flere grunner til det, men den viktigste er at det er den beste måten å ivareta individenes muligheter for selvbestemmelse og råderett over egne personopplysninger. Ved innhenting av samtykke vil man også gi informasjon om hva opplysningene skal brukes til og hvordan de skal brukes, og det gir dermed mulighet til å sikre at *informasjonsplikten* (se under) er ivaretatt. Personvernforordningen artikkel 6.1.a viser til samtykke som behandlingsgrunnlag. Et samtykke innebærer en «... frivillig, spesifikk, informert, utvetydig og aktiv erklæring fra den

registrerte om at han eller hun godtar behandling av opplysninger om seg selv.» (Datatilsynet, u.å.)

### **Andre behandlingsgrunnlag enn samtykke**

Samtykke vil altså ofte være førstevalget som behandlingsgrunnlag i forskningen, der det er mulig. Det finnes imidlertid flere andre likeverdige *rettslige* grunnlag for å behandle personopplysninger (Datatilsynet, 2019d).

Det er heller ikke alltid slik at samtykke fra den registrerte er mulig. Dette er en relevant problemstilling i vår sammenheng, som vi vil komme tilbake til når vi går nærmere inn på de konkrete vurderingene og utredningen av behandlingsgrunnlaget for MSE-prosjektet.

De ulike rettslige behandlingsgrunnlagene er spesifisert i personvernforordningen artikkel 6.1., som sier at:

«1 Behandlingen er bare lovlig dersom og i den grad minst ett av følgende vilkår er oppfylt:

- a) den registrerte har samtykket til behandling av sine personopplysninger for ett eller flere spesifikke formål,
- b) behandlingen er nødvendig for å oppfylle en avtale som den registrerte er part i, eller for å gjennomføre tiltak på den registrertes anmodning før en avtaleinngåelse,
- c) behandlingen er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige,
- d) behandlingen er nødvendig for å verne den registrertes eller en annen fysisk persons vitale interesser,
- e) behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt,
- f) behandlingen er nødvendig for formål knyttet til de berettigede interessene som forfølges av den behandlingsansvarlige eller en tredjepart, med mindre den registrertes interesser eller grunnleggende rettigheter og friheter går foran og krever vern av personopplysninger, særlig dersom den registrerte er et barn.»

Det er særlig artikkel 6.1.e – «å utføre en oppgave i allmennhetens interesse» – som er relevant for behandlingsgrunnlaget for personopp-

lysninger i forskning. Dette er altså et behandlingsgrunnlag som er juridisk like gyldig som samtykke fra den registrerte.

Artikkel 6.3 i personvernforordningen sier videre at:

«Grunnlaget for behandlingen nevnt i nr. 1 bokstav c) og e) skal fastsettes i

- a) unionsretten, eller
- b) medlemsstatens nasjonale rett som den behandlingsansvarlige er underlagt.»

Lett omskrevet betyr dette altså at det skal bestemmes i det norske lovverket hva grunnlaget må være for å behandle personopplysninger uten samtykke, for å utføre oppgaver i allmennhetens interesse.

### **4.3 Oppgave i allmennhetens interesse som behandlingsgrunnlag for forskning**

I tråd med personvernforordningen artikkel 6.3 fastsetter den norske personvernloven grunnlaget for forskningens behandling av personopplysninger i allmennhetens interesse, i paragraf 8 og paragraf 9. Disse to paragrafene omhandler arkivformål, forskning og statistiske formål. Vi har i det videre konsentrert oss om forskningsformål, men påpeker at Personvernloven paragraf 8 dreier seg om slik behandling av «vanlige» personopplysninger:

«Personopplysninger kan behandles på grunnlag av personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e dersom det er nødvendig for arkivformål i allmennhetens interesse, formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller statistiske formål. Behandlingen skal være omfattet av nødvendige garantier i samsvar med personvernforordningen artikkel 89 nr. 1.»

#### **Behandling uten samtykke av særlige kategorier av personopplysninger i forskning**

Som nevnt over, krever særlige kategorier av personopplysninger også et særlig vern. Personopplysninger som kan knyttes til at noen har vært utsatt for menneskehandel kan tolkes som å være i en særlig kategori, selv om dette ikke er helt åpenbart fra lovteksten.

Personvernloven paragraf 9 regulerer behandling av særlige kategorier av personopplysninger uten samtykke til forskning. I paragraf 9, første ledd heter det:

«Personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 nr. 1 kan behandles uten samtykke fra den registrerte dersom behandlingen er nødvendig for arkivformål i allmennhetens interesse, formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller statistiske formål og samfunnets interesse i at behandlingen finner sted, klart overstiger ulempene for den enkelte. Behandlingen skal være omfattet av nødvendige garantier i samsvar med personvernforordningen artikkel 89 nr. 1.»

Denne paragrafen åpner dermed for at også særlige kategorier av personopplysninger kan behandles uten samtykke, med behandlingsgrunnlag i at oppgaven er i allmennhetens interesse.

Imidlertid er det et ekstra element som gjelder her, og som skiller seg fra paragraf 8 og behandlingen av «vanlige» personopplysninger uten samtykke: «Samfunnets interesse i at behandlingen finner sted, må klart overstige ulempene for den registrerte».

Personvernloven paragraf 9 introduserer altså et nytt element: Ulike interesser må veies mot hverandre. Dette innebærer en skjønnsmessig vurdering av samfunnsinteresse og ulempe for den registrerte.

Det at vurderingen er skjønnsmessig betyr ikke at det er en tilfeldig vurdering. For at dette behandlingsgrunnlaget skal være gyldig må man konkret vise at samfunnets interesse i at forskningen finner sted er stor, og at man har gjort det man kan for å minimere ulempen for de registrerte.

Det er dermed en del forutsetninger for at dette behandlingsgrunnlaget skal være lovlig, som slås fast i paragraf 9, annet ledd:

«Før det foretas behandling på grunnlag av første ledd, skal den behandlingsansvarlige rådføre seg med personvernombudet etter personvernforordningen artikkel 37 eller en annen som oppfyller vilkårene i personvernforordningen artikkel 37 nr. 5 og 6 og artikkel 38 nr. 3 første og annet punktum. Ved rådføringen skal det vurderes om behandlingen vil oppfylle kravene i personvernforordningen og øvrige bestemmelser fastsatt i eller med hjemmel i loven her. Rådføringsplikten gjelder likevel ikke dersom det er utført en vurdering av personvernkonsekvenser etter personvernforordningen artikkel 35.»



Her vises det til tre sentrale funksjoner og begreper for å sikre lovlig behandling: Personvernombud, rådføringsplikt og personvernkonsekvensutredning.

### **Personvernombud, rådføringsplikt og personvernkonsekvensutredning (DPIA)**

Som det framgår av gjengivelsen av personvernloven paragraf 9 over, gjelder ikke rådføringsplikten med personvernombud i seg selv dersom det er utført en vurdering av personvernkonsekvenser – en *personvernkonsekvensutredning*. Samtidig skal den behandlingsansvarlige rådføre seg med personvernombudet i forbindelse med personvernkonsekvensutredningen, så i praksis kommer personvernombudet inn i bildet uansett. Den engelske betegnelsen på en slik utredning er Data Protection Impact Assessment (DPIA), og det er vanlig å bruke forkortelsen DPIA også i norsk sammenheng.

Situasjoner som krever en DPIA er beskrevet i personvernforordningen artikkel 35:

- «1. Dersom det er sannsynlig at en type behandling, særlig ved bruk av ny teknologi og idet det tas hensyn til behandlingens art, omfang, formål og sammenhengen den utføres i, vil medføre en høy risiko for fysiske personers rettigheter og friheter, skal den behandlingsansvarlige før behandlingen foreta en vurdering av hvilke konsekvenser den planlagte behandlingen vil ha for personopplysningsvernet. En vurdering kan omfatte flere lignende behandlingsaktiviteter som innebærer tilsvarende høye risikoer.
2. Den behandlingsansvarlige skal rådføre seg med personvernombudet, dersom et personvernombud er utpekt, i forbindelse med utførelsen av en vurdering av personvernkonsekvenser.»

En DPIA er dermed et omfattende dokument som beskriver i detalj hvordan behandlingen av personopplysningene skal foregå, formålet med behandlingen, det rettslige grunnlaget for behandlingen, hvilke tiltak som er truffet for å minimere risiko, og hvordan de registrertes rettigheter og friheter skal ivaretas.

## Garantier ved særlige behandlingssituasjoner

Paragraf 8 og 9 i personopplysningsloven henviser også til personvernforordningen artikkel 89.1, som vist over. Artikkel 89 beskriver garantier og unntak ved behandling for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål. Artikkel 89.1 fastslår hvilke garantier slik behandling skal omfattes av:

«Behandling for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål skal omfattes av nødvendige garantier i samsvar med denne forordning for å sikre den registrertes rettigheter og friheter. *Nevnte garantier skal sikre at det er innført tekniske og organisatoriske tiltak for særlig å sikre at prinsippet om dataminimering overholdes.* Nevnte tiltak kan omfatte pseudonymisering, forutsatt at nevnte formål kan oppfylles på denne måten. Dersom nevnte formål kan oppfylles ved viderebehandling som ikke gjør det mulig eller ikke lenger gjør det mulig å identifisere de registrerte, skal formålene oppfylles på denne måten.» [Vår utheving.]

Det er altså særlig prinsippet om dataminimering det vises til i denne sammenheng. Prinsippet om dataminimering er forankret i personvernforordningen artikkel 5.1.c og sier at personopplysninger skal være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for.

## De registrertes rettigheter og friheter

Personvernforordningen artikkel 35 om DPIA viser også til «fysiske personers rettigheter og friheter», ved at en DPIA skal gjennomføres der behandlingen vil medføre en høy risiko for fysiske personers rettigheter og friheter. Dette refererer til rettigheter i henhold til forordningens artikler 12-22 og andre grunnleggende friheter (privatliv, kommunikasjonsvern, personvern, ytringsfrihet, religionsfrihet, retten til å organisere seg, retten til ikke å bli diskriminert osv.) som følger av blant annet den europeiske menneskerettighetskonvensjon, FNs konvensjoner om henholdsvis sivile og politiske rettigheter, og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter skal overholdes (Datatilsynet 2019).

Forordningens artikler 12-22 handler om følgende rettigheter:

- Artikkel 12. Klar og tydelig informasjon, kommunikasjon og nærmere regler om utøvelse av den registrertes rettigheter
- Artikkel 13. Informasjon som skal gis ved innsamling av personopplysninger fra den registrerte
- Artikkel 14. Informasjon som skal gis dersom personopplysninger ikke er blitt samlet inn fra den registrerte
- Artikkel 15. Den registrertes rett til innsyn
- Artikkel 16. Rett til retting
- Artikkel 17. Rett til sletting («rett til å bli glemt»)
- Artikkel 18. Rett til begrensning av behandling
- Artikkel 19. Underretningsplikt i forbindelse med retting eller sletting av personopplysninger eller begrensning av behandling
- Artikkel 20. Rett til dataportabilitet
- Artikkel 21. Rett til å protestere
- Artikkel 22. Automatiserte individuelle avgjørelser, herunder profilering

#### **4.4 De registrertes rettigheter og unntak ved forskningsformål**

Den behandlingsansvarlige har en forpliktelse til å gi informasjon om behandlingen til de som er berørt (Datatilsynet, 2018). Dette gjelder uavhengig av om man bruker samtykke som behandlingsgrunnlag eller ikke, behandling som gjøres med andre rettslige grunnlag skal det informeres om. Rettighetene til informasjon og innsyn er forankret i personvernforordningen artikkel 13, 14 og 15 (se over).

Også når det gjelder informasjonsplikten er det noen unntak. Artikkel 89.2 fastslår at det under visse omstendigheter kan gjøres unntak for disse rettighetene når behandlingen skjer for statistiske eller forskningsformål:

«Når personopplysninger behandles for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål, kan det i unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett fastsettes unntak fra rettighetene nevnt i artikkel 15, 16, 18 og 21, med forbehold for vilkårene og garantiene nevnt i nr. 1 i denne artikkel, i den grad det er sannsynlig at slike rettigheter vil gjøre det umulig

eller i alvorlig grad vil hindre oppfyllelsen av de spesifikke formålene, og slike unntak er nødvendig for å oppfylle nevnte formål.»

Disse unntakene skal tolkes strengt, og hovedregelen er at de registrerte skal ha informasjon. Imidlertid kan det gjøres unntak av hensyn til den registrertes helse, jf. personopplysningsloven paragraf 16 om unntak fra retten til informasjon og innsyn. Paragraf 16.c sier:

«Retten til informasjon og innsyn etter personvernforordningen artikkel 13, 14 og 15 omfatter ikke opplysninger som c) det må anses utilrådelig at den registrerte får kjennskap til av hensyn til vedkommendes helse eller forholdet til personer som står vedkommende nær.»

Videre er det unntak fra retten til innsyn (artikkel 15) for tilfeller der man ikke kan nå den registrerte med informasjon, og formålene med behandlingen er arkiv i allmennhetens interesse, forskning eller statistiske formål. Personopplysningsloven paragraf 17 sier:

«Retten til innsyn etter personvernforordningen artikkel 15 gjelder ikke for behandling av personopplysninger for arkivformål i allmennhetens interesse, formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller statistiske formål i samsvar med personvernforordningen artikkel 89 nr. 1 så langt

- a. det vil kreve en uforholdsmessig stor innsats å gi innsyn eller
- b. innsynsrett sannsynligvis vil gjøre det umulig eller i alvorlig grad hindre at målene med behandlingen nås.»

Videre er det i samme paragraf begrensninger på retten til retting og begrensning av behandling når behandlingen er for formålene nevnt over:

«Retten til retting og begrensning av behandling etter personvernforordningen artikkel 16 og 18 gjelder ikke for behandling for arkivformål i allmennhetens interesse, formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller statistiske formål i samsvar med personvernforordningen artikkel 89 nr. 1 så langt rettighetene sannsynligvis vil gjøre det umulig eller i alvorlig grad hindre at målene med behandlingen nås.

Første og annet ledd gjelder ikke dersom behandlingen får rettsvirkninger eller direkte faktiske virkninger for den registrerte.»

Det er dermed slik at heller ikke retten til informasjon og innsyn er absolutt. Samtidig betyr ikke dette at det er fritt fram for unnløte å gi informasjon om behandlingen av personopplysningene. Som vi kommer tilbake til under i gjennomgangen av de konkrete personvern vurderingene i MSE-prosjektet, skal disse unntakene tolkes strengt.



# 5 Vurderinger av personvern i MSE-prosjektet

---

I forrige kapittel gikk vi gjennom sentrale deler av lovverket som er relevant for vurderingene i MSE-prosjektet. Mens kapittel 2 ga en gjennomgang av de tekniske og metodiske aspektene ved prosjektet, går vi her i kapittel 4 gjennom de personvernmessige vurderingene som ble lagt til grunn i prosjektplanen. Disse vurderingene er hentet fra personvernkonsekvensvurderingen Fafos utarbeidet i samarbeid med NSD, og vi gjengir også NSDs vurderinger og konklusjoner om relevante rettslige grunnlag og forutsetninger underveis.

DPIA ble utviklet i to versjoner, den første lå til grunn da vi inviterte aktørene til å delta i prosjektet. En personvernkonsekvensvurdering vil vanligvis bare omfatte behandlingsgrunnlaget for den behandlingsansvarlige som utfører den aktuelle DPIA. Etter at invitasjonene var sendt ut kom det fram at noen aktører hadde tvil knyttet til om de hadde lovlig *utleveringsgrunnlag* for å dele opplysninger til forskning, som altså er noe annet enn Fafos behandlingsgrunnlag. Derfor kom vi fram til at det var hensiktsmessig at NSD delte sine vurderinger av hva som kunne være mulige behandlingsgrunnlag (dvs. utleveringsgrunnlag) også for de inviterte organisasjonene. DPIA ble dermed oppdatert med en versjon 2, som inneholder disse vurderingene i tillegg til gjennomgangen av Fafos behandlingsgrunnlag. Det vil fremdeles være opp til de inviterte organisasjonene å gjøre sine egne vurderinger av mulige utleveringsgrunnlag. Samtidig kan NSDs vurderinger av dette spørsmålet gi et godt grunnlag for videre diskusjon.

## 5.1 Rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger i MSE-prosjektet

Som vi har vært inne på innledningsvis og underveis, er det sterke samfunnsmessige argumenter for å få en bedre dokumentasjon av menneskehandel i Norge. Dette er viktig i seg selv, og for å etablere det rettslige grunnlaget for MSE-prosjektet, fordi samfunnsmessig interesse er en faktor som må veies mot ulempen for de registrerte vi ønsket personopplysninger om.

I NSDs vurdering av Fafos rettslige grunnlag for behandlingen, blir det tatt utgangspunkt i at det er et stort behov for gode og metodologisk solide beregninger av omfanget av menneskehandel i Norge. Dette ble lagt til grunn i personvernkonsekvensutredningen for prosjektet: Beregningene er viktige for å utvikle gode tiltak og beskyttelse for en svært sårbar gruppe, og for målrettet innsats mot alvorlig, organisert og noen ganger svært voldelig, kriminalitet.

Dersom man ikke utvikler solide omfangsberegninger kan det også være vanskeligere å få til forpliktende løsninger, fordi mangelen på dokumentasjon kan gi rom for tvil og uenighet om hvorvidt Norge har et problem med menneskehandel. Det er også et uavklart spørsmål om hvordan utviklingen i omfang av menneskehandel er. Mens antallet anmeldelser går ned, melder mange hjelpetiltak om en økende bekymring for at flere velger å ikke anmelde. Samtidig kan overdrevne tall gi grunnlag for feilslåtte tiltak.

Prosjektet ville dermed behandle særlige kategorier av personopplysninger med grunnlag i at oppgaven er nødvendig for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning. NSDs og Fafos vurdering er at denne behandlingen har hjemmelsgrunnlag i personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav e), jf. art. 6 nr. 3 bokstav b), jf. art. 9 nr. 2 bokstav j), jf. personopplysningsloven §§ 8 og 9. Videre var konklusjonen at behandlingen er omfattet av nødvendige garantier for å sikre den registrertes rettigheter og friheter, jf. personvernforordningen art. 89 nr. 1.

### Vurderinger knyttet til samtykke og informasjon

I planleggingen av prosjektet ble også mulighetene for å innhente samtykke til databehandlingen fra de registrerte vurdert, slik at opplysningene kunne behandles med samtykke som rettslig grunnlag (jf.



personvernforordningen artikkel 6.1.a). Vi kom fram til at det i majoriteten av tilfellene var sannsynlig at dette ikke ville la seg gjøre, og at det i noen tilfeller også kunne være risikofylt å forsøke å nå den registrerte med informasjon om behandlingen. Det kunne være mulig å gi informasjon dersom det aktuelle tiltaket vi hentet informasjon fra fremdeles hadde tett kontakt med vedkommende, for eksempel i botiltak. Det er imidlertid ikke vanlig eller nødvendigvis ønskelig at hjelpetiltakene tar kontakt med ofre for menneskehandel etter at bistandsrelasjonen er avsluttet. Dette er både for ikke å rippe opp i tidligere traumatiske hendelser, og for å unngå en risiko for at kommunikasjonen blir fanget opp av andre og kan avsløre kontakt med myndigheter eller organisasjoner. Det er særlig alvorlig om dette er informasjon som kommer til en mulig gjerningsperson. Det ble dermed konkludert med at det skulle gjøres en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle av om det vil være problematisk å gi informasjon til de registrerte.

NSDs vurdering var det det i disse tilfellene kunne unntas fra retten til informasjon (art. 14) med grunnlag i personopplysningsloven § 16 c: at det anses utilrådelig at den registrerte får kjennskap til av hensyn til vedkommendes helse. NSD bemerket at unntaksbestemmelsen skal forstås på samme måte som forvaltningsloven § 19 bokstav c om partsinnsyn<sup>2</sup>. NSDs vurdering av dette lyder:

«Dette innebærer for det første at terskelen for å benytte unntaksbestemmelsen er høy og skal brukes med varsomhet, og for det andre at det må foreligge ‘særlige grunner’ til at den registrerte eller en representant ikke kan gis informasjon. Det bemerkes spesielt at bestemmelsen ikke gir grunnlag for et generelt unntak fra informasjonsplikten, og at det må gjøres en konkret faglig vurdering i det konkrete tilfellet. Øvrige rettigheter gjelder like fullt så lenge personene er identifiserbare i datamaterialet, det vil si retten til innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19) og protest (art. 21).» (NSD, 2021)

---

<sup>2</sup> Teksten i denne paragrafen lyder: Forvaltningsloven § 19. innskrenket adgang til visse slags opplysninger. En part har ikke krav på å få gjøre seg kjent med de opplysninger i et dokument c) som angår forskningsideer eller forskningsprosjekter i sak som gjelder økonomisk støtte eller rådgivning fra det offentlige i forbindelse med forskningsprosjekt,

NSD ga også en vurdering av grunnlaget for å ikke gi informasjon i tilfeller der den registrerte ikke kan nås:

«I andre tilfeller vil det være umulig å nå den registrerte med informasjon. Det er svært vanlig at ofre for menneskehandel forsvinner fra hjelpetiltak og fra Norge uten at noen vet hvor de blir av. I disse tilfellene kan det unntas fra retten til informasjon etter art. 14 nr. 5 b). Øvrige rettigheter gjelder like fullt også i disse tilfellene så lenge personene er identifiserbare i datamaterialet, det vil si retten til innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19) og protest (art. 21).» (NSD, 2021)

Det ble også planlagt å gjøre informasjon om prosjektet og de registrertes rettigheter tilgjengelig på Internett på en egen prosjektside på fafo.no. Dette gjør informasjon om behandlingen tilgjengelig for de registrerte i prinsippet, selv om det må bemerkes at det i praksis er svært lite sannsynlig at denne informasjonen når dem uten at det gjøres andre tiltak for å gjøre dem oppmerksomme på den.

### **Vurdering av risiko for de registrertes rettigheter og friheter**

Som vi har vært inne på flere ganger involverer dette prosjektet avveinger mellom samfunnsnyttene av behandlingen av personopplysninger og risiko og ulempe for de registrerte. NSDs vurdering var at prosjektet har høy ulempe for de registrerte, da det behandles direkte identifiserende opplysninger av svært sensitiv karakter. Ikke alle registrerte ville komme til å motta individuell informasjon om behandlingen. Samtidig ble det gjort grep i prosjektet for å håndtere risiko på en akseptabel måte. Følgende tiltak ble truffet for å håndtere risiko for de registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser:

- Bare prosjektansvarlig ville ha tilgang til direkte identifiserende personopplysninger
- Behandlingen av personopplysninger ville skje på en PC frakoblet Internett og lokalt nettverk, i et låsbart rom i Fafos lokaler.
- Behandlingsperioden var svært kort: Personopplysningene ville bli lagret i identifiserbar form i maksimalt en måned, men ved å prøve å få koordinert opplastingen fra alle aktørene, kunne denne

lagringstiden bli så kort som en uke, og sammenstillingen av listene ville skje umiddelbart etter at alle listene var oversendt.

- De registrerte ville få informasjon om behandlingen av personopplysninger med mindre spesielle forhold talte imot det. Det ville gjøres en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle.

NSDs samlede vurdering var derfor at prosjektet håndterte risiko på en akseptabel måte. I denne vurderingen ble det spesielt lagt vekt på den svært korte behandlingsperioden og at bare én person ville ha tilgang til opplysningene.

## 5.2 Utleveringsgrunnlag

I avsnittene over har vi redegjort for behandlingsgrunnlaget for forskning og hvordan Fafos mulighet til å behandle personopplysninger i særlige kategorier uten samtykke fra de registrerte er regulert i lovverket, samt hvilke vurderinger NSD og Fafo gjorde av det rettslige grunnlaget for behandlingen.

Som vi påpekte i starten av kapittelet, hviler lovligheten av forskningsbehandlingen på at personopplysningene også er *utlevert* på lovlig måte. De som har registrene vi ønsker opplysninger fra, må ha et lovlig grunnlag for å utlevere dem til Fafo.

For aktører som er omfattet av forvaltningsloven er det klart hvilke paragrafer og prosedyrer som gjelder. Videre er det egne regler knyttet til bruk av politiets registre i Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven).

For aktører som ikke er omfattet av forvaltningsloven, er mulige utleveringsgrunnlag mer uavklart. I tillegg kan det oppstå tvil om hvilke organisasjoner forvaltningsloven gjelder for. For eksempel anførte ROSA underveis i diskusjonene om mulige utleveringsgrunnlag at organisasjonen har taushetsplikt etter forvaltningsloven paragraf 13. Hvis dette medfører riktighet, kan det være logisk å anta at for eksempel Frelsesarmeens bo- og oppfølgingstiltak for menn, Filemon, også kan være omfattet av det samme lovverket, siden de yter en lignende type bistand. Det er imidlertid ikke avklart om forvaltningsloven gjelder for disse to aktørene, og slike vurderinger ligger utenfor rammene av dette prosjektet.

Et avgjørende punkt for hvorvidt forvaltningsloven kommer til anvendelse er om organisasjonene kan anses å treffe *enkeltvedtak* (se neste

avsnitt). Uten at vi har gått i dybden på dette i denne sammenhengen, virker det mindre sannsynlig at generelle tilbud til ofre for menneskehandel kan tolkes som enkeltvedtak, mens andre deler – for eksempel tettere personlig og sosialfaglig oppfølging, botilbud – kanskje kan tolkes som å følge av enkeltvedtak.

Dette illustrerer at spørsmål knyttet til ideelle organisasjoner og taushetsplikt er svært kompliserte. Og igjen er det viktig å merke seg at denne rapporten ikke er skrevet med utgangspunkt i juridisk spesialkompetanse, men at vi noterer punkter som blir uklare når vi fra et forskningsståsted skal forholde oss til disse problemstillingene og avklare hvilket regelverk som gjelder.

### **Unntak fra taushetsplikt - forvaltningsloven og politiregisterloven**

Forvaltningsloven har følgende virkeområde (paragraf 1):

«Loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Som forvaltningsorgan regnes i denne lov et hvert organ for stat eller kommune. Privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift.»

Definisjonen av enkeltvedtak finnes i forvaltningsloven § 2.b: «enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer».

Forvaltningsloven regulerer spørsmål om taushetsplikt i paragraf 13, og spesifiserer bruk av taushetsbelagte opplysninger til forskning i 13 d:

«Når det finnes rimelig og ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser, kan departementet bestemme at et forvaltningsorgan kan eller skal gi opplysninger til bruk for forskning, og at dette skal skje uten hinder av organets taushetsplikt etter § 13.

Til vedtak som nevnt i første ledd kan det knyttes vilkår. Disse kan bl.a. gi bestemmelser om hvem som skal ha ansvar for opplysningene og hvem som skal ha adgang til dem, om oppbevaring og tilbakelevering av utlånt materiale, om tilintetgjøring av avskrifter, om hvorvidt forskerne skal ha adgang til å henvende seg til eller innhente nærmere opplysninger om dem det er gitt opplysninger om, og om bruken av opplysningene for øvrig.»

Her åpnes det dermed for bruk av taushetsbelagte opplysninger til forskning, igjen med en vurdering av forholdsmessig ulempe for andre interesser.

Forvaltningsloven regulerer også forskerens taushetsplikt, med henvisning til straffeloven ved overtredelse, i paragraf 13 e:

«Enhver som utfører tjeneste eller arbeid i forbindelse med en forskingsoppgave som et forvaltningsorgan har støttet, godkjent eller gitt opplysninger undergitt taushetsplikt til, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til:

1. opplysninger undergitt taushetsplikt som forskeren får fra et forvaltningsorgan,
2. opplysninger som i forbindelse med forskningsarbeidet er motatt fra private under taushetsløfte, og
3. opplysninger som gjelder personer som står i et avhengighetsforhold til den instans (skole, sykehus, anstalt, bedrift, offentlig myndighet m.m.) som har formidlet deres kontakt med forskeren.

Opplysningene kan bare brukes slik det er nødvendig for forskningsarbeidet og i samsvar med de vilkår som måtte være fastsatt etter § 13 d annet ledd. Skal resultater av forskningsarbeidet publiseres eller brukes på annen måte, gjelder § 13 a nr. 1 og 2 tilsvarende.

Brudd på taushetsplikten eller på vilkår etter § 13 d annet ledd, straffes etter straffelovens § 209. Departementet eller vedkommende forvaltningsorgan skal gjøre forskeren og hans medarbeidere kjent med taushetsplikten og straffebestemmelsen, jfr. også § 13 c første ledd.»

Politiregisterloven har en lignende bestemmelse (paragraf 33) som omhandler deling av taushetsbelagte opplysninger til forskning. Denne paragrafen henviser også til forvaltningsloven 13 d og e:

«Når det finnes rimelig og ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser, kan det bestemmes at opplysninger i det enkelte tilfelle gis til bruk for forskning, uten hinder av taushetsplikten i § 23.

I straffesaker treffes beslutning etter første ledd av riksadvokaten og for øvrig av Politidirektoratet, eller av Justisdepartementet for så vidt gjelder opplysninger i saker som behandles av Politiets sikkerhetstjeneste.

Bestemmelsene i forvaltningsloven § 13d annet og tredje ledd og § 13e kommer til anvendelse så langt de passer.»

Forøvrig gjelder politiregisterloven § 32 bruk av opplysninger for statistisk bearbeiding, utrednings- og planleggingsoppgaver mv.:

«Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysninger brukes for statistisk bearbeiding, utrednings- og planleggingsoppgaver eller i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll.»

### **Prosedyrer for unntak fra taushetsplikt og Rådet for taushetsplikt og forskning**

Tilgang til taushetsbelagte opplysninger kan innvilges etter formell søknad til de enkelte organene. Når det gjelder opplysninger som er omfattet av politiregisterloven, rettes en slik søknad til Politidirektoratet (Politiet u.å.). Avhengig av hvilke opplysninger man ber om, blir beslutningen om utlevering tatt av Politidirektoratet, riksadvokaten eller Justisdepartementet.

For opplysninger som omfattes av forvaltningsloven, rettes søknaden til den enkelte etat eller organ, i tråd med forvaltningslovforskriften paragraf 8 som omhandler myndighet til å gi forskerinnsyn. Myndigheten utøves av det enkelte departement, men når departementet finner det forsvarlig, kan myndigheten delegeres til et direktorat eller annet sentralt, direkte underordnet forvaltningsorgan. Som en hovedregel skal saken forelegges for Rådet for taushetsplikt og forskning med mindre myndigheten finner det klart at søknaden bør innvilges eller avslås (Justis- og politidepartementet, 2010). Dette er i henhold til forvaltningslovforskriften paragraf 9.

I avgjørelsen om saken skal forelegges Rådet, bør det særlig legges vekt på om opplysningene det søkes tilgang til er å anse som følsomme. Forøvrig bør det legges vekt på om den materialet skal stilles til rådighet for, har betryggende faglig kompetanse eller er undergitt forsvarlig faglig veiledning (forvaltningslovforskriften paragraf 9). For en mer detaljert

gjennomgang henviser vi her til en juridisk utredning utført av advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig for Utlendingsdirektoratet (UDI) (Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig, 2020). Denne utredningen går gjennom de regulatoriske kravene som får anvendelse når UDI utleverer opplysninger til forskning, som dermed er svært relevant i vår sammenheng hva gjelder offentlige aktører omfattet av forvaltningsloven.

Det finnes etter det vi kan se ikke noen samlet oversikt over Rådets avgjørelser om dispensasjon fra taushetsplikt, noe som kunne være en nyttig ressurs for å etablere en forståelse blant flere aktører av hva slags vurderinger som gjøres, og hva slags forskningsrelatert behandling som har vært godkjent tidligere. Et prosjekt Fafo tidligere har gjennomført kan være relevant for å kontekstualisere planene for MSE-prosjektet. I en studie av oppfølgingen av mindreårige ofre for menneskehandel ble det gitt tillatelse til å sammenstille informasjon om enkeltbarn i en database, basert på alle saker Bufetat hadde registrert som menneskehandel over en treårsperiode, og alle saker UDI hadde behandlet med mindreårige hvor det var flagget mistanke om menneskehandel. I tillegg fikk ansatte i politi, barnevern og UDI fritak fra taushetsplikt for å fortelle om aktuelle saker, og disse opplysningene ble koblet sammen med den øvrige dokumentasjonen på individnivå (Tyldum mfl., 2015).

### **Kan ideelle organisasjoner utlevere opplysninger til forskning?**

Som vi har vært inne på flere ganger, har det store personvernmessige spørsmålet i dette prosjektet vært hvorvidt organisasjoner som ikke er omfattet av forvaltnings- eller politiregisterloven har anledning til å dele personopplysninger til forskning uten den registrertes samtykke. I tilfeller der opplysningene ikke er omfattet av en rettslig regulert taushetsplikt, kan det heller ikke gis dispensasjon fra taushetsplikt. Som nevnt innledningsvis i dette kapittelet, ble Fafos DPIA oppdatert med en versjon 2 (NSD, 2021). Denne inneholder NSDs vurderinger av hva som vil være et lovlig utleveringsgrunnlag i slike tilfeller. Vi gjengir disse vurderingene her som et grunnlag for videre diskusjon av de inviterte organisasjonenes mulige utleveringsgrunnlag. NSD skriver i denne sammenhengen:

«I versjon 1 av denne personvernkonsekvensvurderingen la vi til grunn at det ble innhentet dispensasjoner fra taushetsplikten for

utlevering av opplysningene. Det har vist seg å ikke være gjennomførbart for de frivillige organisasjonene (ROSA, Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen og Caritas), siden disse ikke er forvaltningsorganer og dermed ikke er underlagt forvaltningsloven § 13 d. Det har derfor vært drøftet hva som kan være lovlig grunnlag for at opplysningene utleveres.

Det er her snakk om særlig sensitive opplysninger om sårbare registrerte, samtidig som dette må kunne sies å være svært samfunnsnyttig forskning som ikke tidligere har vært gjort i Norge. Forsker skal søke de øvrige organene som er underlagt forvaltningsloven (Politiet, UDI, Barne- ungdoms og familiedirektoratet og Human Trafficking Support Oslo ved NAV Grünerløkka) om dispensasjon fra taushetsplikten. For å kunne få komplette data til forskningen er det viktig at også data fra de frivillige organisasjonene inkluderes.

Vi vurderer at en slik utlevering kan gjøres i samsvar med personopplysningsloven og personvernforordningen (GDPR).

Kort oppsummert er dette basert på følgende betraktninger:

- personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 b) fastslår at behandling av personopplysninger for vitenskapelig forskning «ikke [skal] anses som uforenlig med de opprinnelige formålene». Dette åpner for at organisasjonene har lovlig grunnlag til å utlevere sine data til forskning. Dette er et forskningsprosjekt med høy grad av samfunnsnytte som på sikt vil kunne komme både samfunnet og utvalget som gruppe til gode.
- Inneværende DPIA dokumenter at det foreligger nødvendige garantier iht. personvernforordningens artikkel 89. Data skal oppbevares en svært kort periode og slettes så fort alle listene er koblet. Det legges opp til høy grad av informasjonssikkerhet, og det er kun én person som skal ha tilgang til data før data slettes.
- Vi vurderer videre at organisasjonene har følgende rettslig grunnlag for utleveringen av personopplysninger:
  - Mht. alminnelige personopplysninger foreligger det rettslig grunnlag i artikkel 6(1) e), "behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse", jf. Personopplysningsloven § 8 om behandling av opplysninger for vitenskapelig forskning.



- Mht. særlige kategorier personopplysninger foreligger det rettslig grunnlag GDPR artikkel 9 nr. 2 g) "behandlingen er nødvendig av viktige allmenne interesser", jf. personopplysningsloven § 9 om behandling av særlige kategorier personopplysninger for vitenskapelig forskning. I DPIA-en er det dokumentert at samfunnets interesse i at behandlingen finner sted klart overstiger ulempene for den enkelte.
- Til slutt vil vi bemerke at organisasjonene har informasjonsplikt om behandlingen av personopplysninger, jf. GDPR artikkel 13 og 14. Vi foreslår derfor at det tas inn informasjon i deres personvernerklæringer om utlevering av personopplysninger til forskning.»

NSDs vurdering er kort oppsummert at personvernforordningens artikkel 5 nr. 1 b) fastslår at behandling av personopplysninger for vitenskapelig forskning «ikke [skal] anses som uforenlig med de opprinnelige formålene», og at dette gjør at det finnes rettslig grunnlag for at organisasjonene kan dele opplysninger til forskning.

Det er verdt å merke seg en diskusjon av det samme poenget og den samme problemstillingen knyttet til utleveringsgrunnlag, i utredningen (nevnt over) for UDI om utlevering av opplysninger til forskning (Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig, 2020). I utredningen blir det vist til personvernforordningens artikkel 5 og det grunnleggende prinsippet om at personopplysninger skal samles inn for spesifikke, uttrykkelige og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene. I likhet med NSDs vurdering, peker også denne utredningen på at forskning står i en særstilling:

«Det følger imidlertid direkte av GDPR artikkel 5 nr. 1 bokstav b at viderebehandling for blant annet formål knyttet til vitenskapelig forskning, i samsvar med artikkel 89 nr. 1, ikke skal anses som uforenlig med de opprinnelige formålene. Altså er vitenskapelig forskning et forenlig sekundærformål uavhengig av hva primærformålet var» (Simonsen Vogt Wiig 2020, s. 16).

Denne utredningen viser også til at det kan være en tvil knyttet til hvorvidt den som utleverer opplysningene, i det hele tatt *har* en plikt til å vurdere og dokumentere om utleveringen har et rettslig grunnlag. Utredningen henviser i denne sammenhengen til forarbeidene til personopplysningsloven (Prop. 56 LS, 2017 s. 13), hvor det står:

«Sammenstilling og utlevering av personopplysninger til en annen behandlingsansvarlig som skal benytte personopplysningene til arkiv-, forsknings- eller statistikkformål, må etter artikkel 5 nr. 1 bokstav b anses som forenlig 13 Jf. GDPR artikkel 5 nr. 1 bokstav b Side 17 av 34 viderebehandling. *Den behandlingsansvarlige som utleverer personopplysningene, trenger dermed ikke et særskilt behandlingsgrunnlag for utleveringen.* [...] Det understrekes også at den behandlingsansvarlige som mottar personopplysningene som utleveres, må påvise et behandlingsgrunnlag etter artikkel 6 nr. 1.» [vår utheving]

Utredningen peker imidlertid på at den ikke får tak på hva som skulle være begrunnelsen for et slikt unntak fra å vurdere behandlingsgrunnlag for utlevering, fordi en utlevering er å regne som en behandling i lovens forstand. I likhet med NSD, konkluderer utredningen med at et rettslig grunnlag for utlevering av personopplysninger til forskning vil være artikkel 6.1.e, allmennhetens interesse av behandlingen. (Simonsen Vogt Wiig 2020, s. 17).

### **5.3 Datatilsynets endrede rolle og forhåndsdrøfting**

MSE-prosjektet har gitt grunnlag for å diskutere en rekke komplekse forhold knyttet til personvern og forskning på menneskehandel. Underveis i drøftingene mellom Fafo og organisasjonene som var invitert til å delta, var det i alle fall to av organisasjonene som ønsket en uttalelse fra Datatilsynet om hva som er lov og ikke lov i denne sammenhengen. Det ville på mange måter vært en fordel for alle parter å få en autoritativ myndighets-/tilsynsuttalelse. Det virker klart at dette ville gitt en annen trygghet for de inviterte organisasjonene om det forelå en uttalelse fra tilsynet om at både deres deling av data og selve forskningen hadde et lovlig grunnlag.

NSD foreslo også underveis i diskusjonene med organisasjonene at Fafo kunne vurdere å be om det som kalles en *forhåndsdrøfting* med Datatilsynet, selv om NSD mente at Fafos behandling var klart lovlig. For prosjektet ville det spesielt være en fordel å få en uttalelse fra Datatilsynet på om organisasjonene hadde grunnlag for å dele personopplysninger til forskning, når disse ikke er omfattet av lovpålagt taushetsplikt og reguleringene i forvaltningsloven. Vi undersøkte derfor mulighetene for å rådføre oss med Datatilsynet om disse spørsmålene.

Konklusjonen var at Fafo ikke kunne be om en slik forhåndsdrøfting, eller, mer presist, at Datatilsynet etter all sannsynlighet ikke ville komme til å innvilge en slik forhåndsdrøfting, fordi situasjonen i prosjektet ikke møter vilkårene for at en forhåndsdrøfting skal gjennomføres.

Disse vilkårene finnes i personvernforordningen artikkel 36.1, som beskriver når en behandlingsansvarlig skal rådføre seg med tilsynsmyndigheten før behandlingen av personopplysninger:

«Den behandlingsansvarlige skal rådføre seg med tilsynsmyndigheten før behandlingen dersom en vurdering av personvernkonsekvenser i henhold til artikkel 35 tilsier at behandlingen vil medføre en høy risiko dersom den behandlingsansvarlige ikke treffer tiltak for å redusere risikoen.»

Dette betyr at dersom den behandlingsansvarlige har gjennomført en DPIA (jf. artikkel 35) og kommet til at man ikke har greid å redusere risikoen, skal man be om en forhåndsdrøfting med Datatilsynet. Ved en nærmere vurdering kom derfor NSD fram til at det ikke var en farbar vei for Fafo å be om en slik forhåndsdrøfting, fordi risikoen ved Fafos behandling er tilstrekkelig redusert. NSDs erfaring fra andre prosjekter var at det var høye krav til å få innvilget forhåndsdrøfting.

Vi kontaktet også Datatilsynets veiledningstjeneste per telefon. Den bekreftet NSDs erfaring om at terskelen for å få skriftlig veiledning fra Datatilsynet er svært høy, og noe som bare gjøres i form av forhåndsdrøftinger. Man kan be om å få et *veiledningsmøte* med tilsynet, men også her er terskelen for innvilgelse svært høy. Man får heller ikke noen skriftlig dokumentasjon, konklusjon eller uttalelse fra Datatilsynet som del av veiledningsmøter, kun muligheten til å diskutere problemstillinger<sup>5</sup>.

Datatilsynets rolle er betydelig endret etter innføringen av personvernforordningen (Datatilsynet, 2022). Der tilsynet tidligere innvilget konsesjoner og dermed sto for en kvalitetssikring og forhåndsvurdering om hvorvidt planlagt behandling var lovlig, er dette ansvaret i dag overført til den enkelte behandlingsansvarlige. Vårt prosjekt viser hvordan dette kan gi utfordringer knyttet til hvilken juridisk kompetanse det er

---

<sup>5</sup> Notater fra telefonsamtale, 1. november 2021, med prosjektleder Anette Brunovskis og Datatilsynets veiledningstjeneste.

rimelig å forvente at selv små organisasjoner skal kunne ha i svært komplekse juridiske landskap.

Sett fra et forskningsperspektiv, kan dette være til hinder for å forske på viktige problemstillinger. Det er ikke vanskelig å forstå at organisasjoner blir satt i en vanskelig posisjon dersom det kan oppstå tvil om de bryter personvernlovgivningen overfor svært sårbare brukergrupper ved å bidra til forskning. Det er imidlertid heller ikke tvil om at det blir store utfordringer for forskning på tiltak til de samme utsatte gruppene, dersom organisasjonene ikke bidrar med datagrunnlag til forskning i samme grad som offentlige organer.

## 6 Datagrunnlag

---

Et viktig spørsmål for om MSE kan fungere i Norge, er om det finnes et tilstrekkelig datagrunnlag. Her har vi i prosjektet fulgt to spor: En ting er hva som finnes nå, en annen sak er hva slags registreringer man trenger for å få på plass for at MSE-teknikken potensielt skal kunne fungere i Norge i fremtiden.

Som nevnt henvendte prosjektet seg til åtte sentrale aktører med invitasjon om å delta i prosjektet. Underveis i prosjektet, i 2021, gjorde vi en foreløpig kartlegging av omfanget av registreringer blant aktørene (med unntak av politiet, jf. punkt 6.1). Det viser seg at antallet registrerte identifiserte ofre for menneskehandel er svært lavt. Det er mange årsaker til dette, og det gjenspeiler ikke nødvendigvis antallet klare saker aktørene har vært i kontakt med. Flere av de inviterte aktørene førte ikke registre med den type personopplysninger vi trenger for å identifisere overlapp mellom lister. Underveis i denne kartleggingen kom det fram at bare tre av de inviterte aktørene, Filemon, Human Trafficking Support Oslo ved NAV Grünerløkka og Utlendingsdirektoratet, på dette tidspunktet hadde registrert de kategoriene personopplysninger vi trengte og uttrykte interesse for å delta i prosjektet, gitt at alle personvernmessige hensyn var ivaretatt. Det er et omfattende systematisk overlapp mellom listene til disse tre aktørene, noe som kan gjøre MSE-metoden lite egnet utelukkende basert på opplysninger fra disse tre (jf. forutsetningene for MSE-metoden som vi gikk gjennom i kapittel 3). Vi beskriver dette overlappet nærmere under, når vi går gjennom foreliggende registreringer.

Når vi sier at det var tre aktører som hadde relevante data og uttrykte interesse for å delta i prosjektet, betyr ikke det at de andre inviterte ikke vil være aktuelle i et MSE-prosjekt eller annen type omfangsberegning senere. Noen av de inviterte hadde en avventende holdning og større usikkerhet knyttet til personvern, mens andre på det daværende tidspunkt ikke har registrert den typen opplysninger som er nødvendige for MSE-metode. Dette kan eventuelt endre seg, for eksempel dersom

myndighetene går inn i en dialog med organisasjonene om registrering og dokumentasjon av arbeid som utføres med midler fra offentlige støtteordninger.

## 6.1 Foreliggende registreringer

Under gir vi en kort oversikt over hvilke typer data de inviterte aktørene rapporterte å ha på kartleggingstidspunktet i 2021, omtrent hvilket omfang disse dataene hadde, og hva slags overlapp det er sannsynlig å finne mellom listene. Vi har ikke inkludert politiregisteropplysninger fra straffesaksregisteret i denne oversikten. Der ville vi kunnet trekke ut personopplysninger for voksne og mindreårige ofre for menneskehandelsforbrytelser. Vi utsatte prosessen med å søke om tilgang til straffesaksregisteret til vi visste om det var tilstrekkelig med andre datakilder, da søknadsprosessen for politiregisterdata er ulik prosessen for de andre inviterte og også kan bli omfattende og tidkrevende. Straffesaksdata vil imidlertid ifølge eksperter på området, erfaringsmessig være en svært viktig kilde i et MSE-prosjekt. Gjennomgangen av foreliggende registreringer er basert på innhentede opplysninger fra de ulike aktørene i 2021 og supplert med opplysninger fra Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel 2020 (Politidirektoratet, 2021). Det er verdt å merke seg at det kan ha skjedd endringer i hvordan de ulike aktørene registrerer og behandler opplysninger etter at prosjektet innhentet opplysningene.

### Utlendingsdirektoratet (UDI)

Den delen av Utlendingsdirektoratets virksomhet som er spesielt relevant for omfangsestimering av menneskehandel, dreier seg om vedtak knyttet til rettigheter ofre for menneskehandel har.

UDI har personopplysninger i utlendingssaker som gjelder antatte ofre for menneskehandel der det er registrert vedtak:

- om refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel
- om beskyttelse (asyl)
- om assistert retur gjennom sårbarhetsprogrammet til IOM
- etter mishandlingsbestemmelsen i utlendingsloven § 53 1 b

Det er ikke helt klart hvor mange registreringer det er snakk om her, fordi enkelte av disse registreringene må søkes opp manuelt og identifiseres i filene. I tidligere år har det vært registrert under 50 vedtak årlig om refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel, noe som kan gi en indikasjon på mulig omfang. Det er sannsynlig at de fleste, om ikke alle, av de som er registrert hos Human trafficking support Oslo ved NAV Grünerløkka og Filemon også vil være registrert hos UDI, altså at det er et stort overlapp.

### **Barne- ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir)**

Mulige saker om mindreårige ofre for menneskehandel kan være særlig vanskelige å få oversikt over og bruke i MSE-metoden, rett og slett fordi det ikke er så mange aktører som registrerer dem. Bufdir ble invitert til å delta i prosjektet basert på at en rådgivningsfunksjon om handel med barn er plassert i direktoratet, men det kom fram i kartleggingsperioden at direktoratet ikke har egne registre med personopplysninger om mindreårige ofre for menneskehandel, eller lister som kan inngå i en MSE-studie. Bufdir har imidlertid anonymisert oversikt over antatte mindreårige ofre for menneskehandel plassert i § 4-29-institusjoner<sup>4</sup>, omsorgssentre og andre institusjoner og botiltak i barnevernet. Oversikten utarbeides i samarbeid med Bufetat, Oslo kommune og Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. For registreringene av antatte mindreårige plassert i § 4-29-institusjoner, er det viktig å være klar over at det kan være samme barn i to ulike år, i tilfeller der vedtakene er videført. Ifølge rapporteringen til KOMs årsrapporter ble det i 2017 fattet 14 slike vedtak, i 2018 – 17 vedtak, i 2019 – tre vedtak og i 2020 – ingen. For registreringene av antatte mindreårige ofre plassert etter *andre* paragrafer i barnevernloven, mangler det tydelige rapporteringssystemer for å fange opp saker der barnevernstjenesten kan ha mistanke om menneskehandel. Dette skal imidlertid innarbeides i kommunenes rapportering. Ifølge rapporteringen til KOMs årsrapporter ble det i 2017 fattet seks slike vedtak, i 2018 – fire vedtak, i 2019 – ett vedtak og i 2020 – ingen. Flere

---

<sup>4</sup> Dette refererer til institusjoner hvor barn kan plasseres etter barnevernloven § 4-29 (midlertidig plassering i institusjon uten samtykke ved fare for utnyttelse til menneskehandel).

av disse vedtakene gjaldt mindreårige som tidligere hadde blitt plassert etter barnevernloven § 4-29

Det eneste andre registeret hvor det er sannsynlig å kunne identifisere overlapp, er mellom vedtak etter barnevernloven § 4-29 og politiets registre. For tilgang til personopplysninger tilknyttet vedtak etter barnevernloven § 4-29 (midlertidig plassering i institusjon uten samtykke ved fare for utnyttelse til menneskehandel), må man søke Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, og eventuelt kontakte de enkelte barnevern for søknad om tilgang til deres opplysninger om handel med barn. Dette vil dermed være et svært omfattende arbeid med usikkert utfall. Det virker også lite sannsynlig at MSE-metoden vil være egnet til å beregne mørketallene på omfanget av handel med barn i Norge, fordi det bare er to kilder som kan brukes, og fordi antallet unike registreringer vil være svært lavt.

### **Human trafficking support Oslo ved NAV Grünerløkka**

Human Trafficking Support Oslo ved NAV Grünerløkka har et byomfattende ansvar for voksne antatte ofre for menneskehandel i Oslo kommune, og følger opp personer som har søkt eller fått innvilget refleksjonsperiode, og deres medfølgende barn. Human Trafficking Support Oslo er et av tiltakene som ble innført ved Oslo kommunes handlingsplan mot menneskehandel, og skal være oppfølgings- og sosialtjeneste for voksne utsatt for menneskehandel, bidra til koordineringen av oppfølgingstilbudet, og til kompetanseheving i Oslo kommune.

I 2020 var 24 personer registrert som mottagere av sosiale tjenester basert på (mulig) menneskehandel. Human Trafficking Support Oslo har en avklaringsfunksjon og har mulighet til å gi støtte også før det er gjort andre typer administrative vedtak, for eksempel innvilgelse av refleksjonsperiode, og er dermed en viktig kanal for registrering av mulige ofre for menneskehandel.

### **Frelsesarmeen**

Frelsesarmeen driver botilbudet Filemon, som er rettet mot mannlige ofre for menneskehandel. På kartleggingstidspunktet hadde vi ikke det nøyaktige antallet registrerte, fordi tiltaket var i ferd med å legge om fra et manuelt register. Imidlertid har det vanligvis vært rundt ti personer



hvert år som har benyttet seg av tilbudet fra Filemon. Registreringene til Filemon vil nesten alltid overlappe registreringene til Human Trafficking Support Oslo, siden beboerne som regel får støtte fra NAV. Ifølge rapporteringen til KOMs tilstandsrapport for 2020, hadde Filemon oppfølging av seks personer som hadde søkt refleksjonsperiode. I tillegg hadde tiltaket 11 personer på kortere avklaringsopphold, hvor de fleste ble vurdert til ikke å være ofre for menneskehandel (Politidirektoratet, 2021). Det er dermed et lavt antall registreringer av sannsynlige ofre for menneskehandel, samtidig som det kan variere hva som ligger bak tallene.

Frelsesarmeen kan også komme i kontakt med mulige ofre for menneskehandel gjennom sitt migrasjonssenter. Migrasjonssenteret har et arkivsystem med personopplysninger, men registrerer ikke tilfeller av menneskehandel som sådan. Imidlertid kan det bli notert hvilke juridiske spørsmål besøkende har bedt om hjelp med, og menneskehandel/utnytting kan være blant dem. Dermed kan Migrasjonssenteret bli en potensiell kilde til informasjon senere.

## **ROSA**

ROSA koordinerer trygge oppholdssteder til antatte ofre for menneskehandel over 18 år gjennom kriesesentrene. Trygg bolig og oppfølging tilbys også i samarbeid med Lauras hus som drives av Kirkens bymisjon og Maritastiftelsens bofellesskap.

ROSA fører journal og har et journalsystem med alle personopplysninger for alle brukere. De som registreres er personer som har mottatt en eller annen form for bistand som (mulig) offer for menneskehandel gjennom ROSA. Denne bistanden kan variere fra enkeltkonsultasjoner og én overnatting, til oppfølging over flere år. I 2019 var 63 personer registrert som brukere av ROSA, og 40 av disse personene var nyregistrert samme år. I 2020 registrerte tiltaket 74 antatte ofre for menneskehandel, hvorav 46 var nye. Alle kjønn og former for utnyttelse er representert og tiltaket er kun rettet mot voksne og medfølgende barn.

Som vi kommer tilbake til under vil alle beboere hos Lauras hus også være registrert hos ROSA. Det er imidlertid ikke andre sterke systematiske sammenhenger vi umiddelbart kan se mellom ROSAs lister og andre, og for et mulig MSE-prosjekt eller annen omfangsberegning, ville ROSAs registreringer være en svært viktig kilde. Dette skyldes at det er

grunn til å anta at flere av de registrerte har ROSA som første kontakt med hjelpeapparatet og ikke er henvist dit basert på registreringer på de andre listene.

### **Kirkens Bymisjon**

Kirkens Bymisjon driver flere tiltak som enten er rettet mot eller kommer i kontakt med (mulige) ofre for menneskehandel. Det er imidlertid kun botilbudet Lauras hus som i kartleggingsperioden hadde personopplysninger som kunne være relevante for MSE-prosjektet. Dette tiltaket er rettet mot ofre for menneskehandel som har behov for trygt bosted og tett sosialfaglig oppfølging. 12 kvinner og deres barn kan bo her samtidig, og det er ikke uvanlig med en ganske lang botid. Det vil si at det er lite tilsig per år til registreringslistene. Listene til Lauras hus vil alltid overlape 100 prosent med ROSAs lister, og ofte med Human Trafficking Support Oslo, unntatt dersom beboeren er asylsøker. I disse tilfellene vil personen også være registrert hos UDI. Det er dermed en sterk systematisk sammenheng mellom listene fra Lauras hus og listene til ROSA, Human Trafficking Support Oslo og UDI.

### **Caritas**

Caritas Norge driver Ressurssenter for innvandrere i Oslo, et veilednings- og kompetansesenter som ble etablert i 2011 og til vanlig har om lag 25 000 brukere årlig. Majoriteten av brukerne er sårbare EØS-borgere (75 prosent), men mange er også flyktninger, asylsøkere og irregulære migranter (25 prosent) (Politidirektoratet, 2021).

På kartleggingstidspunktet hadde Caritas lagret så få personopplysninger som mulig og førte manuelle registre, men var i ferd med å innføre et nytt system. Caritas har dermed ikke den typen personopplysninger et MSE-prosjekt vil trenge per i dag, men vil kunne være en potensielt viktig datakilde om menneskehandel og utnytting senere. Organisasjonen har en bred kontaktflate mot migrantarbeidere og får opplysninger om utnytting av varierende alvorlighetsgrad gjennom denne kontakten.

## 6.2 Begrensninger i datagrunnlaget

Det er flere begrensninger i datagrunnlaget slik det står i dag vurdert mot hva som vil være nødvendig for at MSE-metoden skal kunne fungere:

### Lavt antall registreringer

For at MSE-metoden skal fungere, er det ifølge eksperter på området en fordel om det er minst 50 unike registreringer av enkeltindivider per år til sammen. I Norge er det sannsynlig at registreringene befinner seg i nærheten av denne kritiske grensen, noe som vil gjøre analysene mer sårbare.

### Ulik registreringspraksis

Det er ingen konsistens mellom de ulike aktørene når det gjelder registreringspraksis og hvilke kriterier som legges til grunn for registrering. Registreringene gjøres med utgangspunkt i oppgavene til aktørene, og ikke med formål om å kartlegge antall identifiserte ofre for menneskehandel. Dette vil gjøre det vanskelig å vite hva et estimat basert på disse registreringene refererer til.

### Manglende kilder om mindreårige ofre for menneskehandel

Det er en veldig liten tilgang til registreringer om mindreårige ofre for menneskehandel. Ved siden av straffesaksregister og registrene til utlendingsmyndighetene er det i dag bare vedtak om plasseringer etter barnevernloven paragraf 4-29 i barnevernssaker som kan være sikker kilde til data om mindreårige ofre for menneskehandel i vår sammenheng. Plassering etter denne paragrafen vil bare være aktuelt for et mindretall av sakene, siden det er en høy terskel for å plassere barn på institusjon etter denne bestemmelsen.

### Definisjonsmessige utfordringer – hvem blir registrert?

En av de største utfordringene er at det ikke er en felles avgrensning eller felles inklusjonskriterier for registrering av hva som er (mulige) tilfeller av menneskehandel. For eksempel, hvis man legger til grunn registrerte fornærmede i en straffesak og sjekker overlapp med personer som har tilbragt en natt på krisesenter, hva er det egentlig vi estimerer omfanget

av? Er dette personer det gir mening å gruppere sammen i et overordnet estimat? Spørsmålet er hva man kan bruke estimatet til, og om resultatene egentlig kan brukes til å måle endring over tid. Som vi var inne på i kapittel 2 kan måling av endring over tid være vel så nyttig for å forstå utvikling av feltet som selve estimatet av mørketallene.

En nært beslektet utfordring er at det kan være mer glidende forståelser av og konseptuelle uenigheter om noen former for menneskehandel eller noen grupper av utnyttede personer enn andre. For eksempel vil det etter alt å dømme være en relativt stor enighet om hva som er handel med barn sammenliknet med andre grupper, og det kan være grunn til å anta at konsistensen mellom hvilke situasjoner som blir forstått som handel med barn kan være tilstrekkelig til at et estimat av mørketall kunne gitt mening. Det har også vært en utvikling i retning av en større felles forståelse om hva som er menneskehandel i prostitusjon gjennom de siste 20 årene, ikke minst gjennom rettsavgjørelser som blir viktige referansesaker. Når det gjelder utnytting til kriminalitet og til arbeid, er det imidlertid et mye mer flytende bilde. Det er flere saker som er kommet opp i de senere årene som har vist at det er til dels svært ulike oppfatninger om hva som er og ikke er menneskehandel i denne typen mulige utnyttingsaker. Mange opplever at det er betydelig gråsoner spesielt når det gjelder arbeidsutnytting, noe som peker på at det er et definisjonsmessig uavklart felt (Brunovskis & Ødegård, 2019, 2022). Det er også lovendringer knyttet til lønnsstyrer, og diskusjoner om ytterligere lovendringer knyttet til arbeidsutnytting som gjør det sannsynlig at det kommer til å ta tid å komme fram til en mer omforent forståelse og begrepsanvendelse. Dette er etter all sannsynlighet også gjenspeilet i de registreringene som i dag finnes av arbeidsutnytting, hvor ulike aktører kan legge svært ulike forståelser og kriterier til grunn.

Dette er en kjent problemstilling for MSE-studier, og for at estimatene skal gi mening, at det må være en viss enighet om hva begrepene man legger til grunn i registreringene omfatter. Et alternativ kan i prinsippet være at forskere går inn i datagrunnlaget og vurderer hver enkeltregistrering etter sine egne kriterier for å sikre konsistens på tvers av listene. Dette vil imidlertid være svært ressurs- og arbeidskrevende, og det vil også være et spørsmål i hvilken grad det vil være mulig å få tilgang til nok informasjon om hver enkelt sak til å kunne gjøre slike vurderinger på en systematisk måte.

# 7 Konklusjon

---

I denne rapporten har vi gått gjennom utfordringer for forskning som har som mål å beregne omfanget av menneskehandel i Norge, med utgangspunkt i diskusjoner som oppsto rundt bruk av MSE-metode i et planlagt forskningsprosjekt. Dette dreier seg om avklaring av personvernmessige hensyn og en vurdering av datagrunnlaget. Rapporten har også drøftet behovet for en mer systematisk registrering som kan gi ansvarlige myndigheter bedre oversikt i arbeidet mot menneskehandel i Norge.

## 7.1 Konklusjoner om personvern

Gjennomgangen av lovverket knyttet til personvern og forskning kan tjene som grunnlag for framtidige diskusjoner av hvordan menneskehandelfeltet kan og bør dokumenteres. Selv om problemstillingene i hovedsak har vært avgrenset til behandlingen av personopplysninger til forskningsformål, vil de være relevante også for hvordan feltet kan kartlegges bedre av ansvarlige myndigheter (behandling av personopplysninger til statistikkformål). Det er etablert hva som vil være lovlige behandlingsgrunnlag for personopplysninger i forskning, og hva som vil være lovlige grunnlag for å *utlevere* personopplysninger til forskning, basert i forvaltningsloven, politiregisterloven og personvernforordningen.

Denne rapporten viser at det ikke bør være noen juridiske hindringer for å gjennomføre et prosjekt med MSE- eller lignende metoder som baserer seg på personopplysninger om ofre for menneskehandel. En anbefaling er at organisasjonene tar stilling til hvordan de forholder seg til å dele opplysninger til forskning, og eventuelt oppdaterer sine personvernerklæringer slik at disse er i tråd med relevant lovverk. Slike formuleringer knyttet til utlevering av personopplysninger til forskning finnes allerede hos ulike forvaltningsorganer. For eksempel har UDIs personvernerklæring følgende ordlyd om dette temaet i pkt. 13:

«UDI kan i noen tilfeller utlevere opplysninger fra enkeltsaker til forskning. Personopplysningene skal anonymiseres før de utleveres til forskerne. Dersom forskningen ikke kan gjennomføres uten opplysninger som identifiserer enkeltpersoner kan UDI, etter en konkret vurdering, utlevere personidentifiserende opplysninger». (Utlendingsdirektoratet, 2022)

Som vi pekte på innledningsvis, er de juridiske aspektene bare én side av saken, og det må også gjøres selvstendige etiske vurderinger av mulige negative konsekvenser for tillitsbygging med sårbare grupper. Her er det imidlertid viktig å gjøre en realistisk vurdering, hvor også viktigheten av forskning med sårbare grupper tas med i betraktningen: Er det faktisk en reell fare for å undergrave tillit ved en svært begrenset og strengt regulert deling av personopplysninger? I dette prosjektet var det som nevnt planlagt at bare én person med lovpålagt taushetsplikt, ville ha tilgang til opplysningene i så lite som en uke, maksimalt en måned, og at all lagring og overføring ville skje på en svært sikker måte.

Når det gjelder forskningsetikken, kan det kanskje være fristende å tenke at om man maksimerer hvor «streng» man er, vil det alltid være en fordel, fordi man holder seg på den sikre siden. Det som imidlertid er en utfordring med etisk komplekse felt og sårbare grupper, er at om man legger for strenge begrensninger på hva man kan forske på og hvordan, vil det hindre kunnskapsutvikling og et forskningsbasert kunnskapsgrunnlag for tiltak (Brunovskis, 2015; Tyldum, 2012). Fra et forskningsståsted er det særlig problematisk når det blir systematisk vanskeligere å utvikle solid kunnskap nettopp om sårbare og marginaliserte grupper som er gjenstand for tiltak – dette utgjør i seg selv et etisk spørsmål. Det bør dermed være svært tungtveiende og reelle grunner for å legge begrensninger på mulighetene for forskning.

## **7.2 Konklusjoner om metode og datagrunnlag**

Denne rapporten har også presentert en gjennomgang av muligheter og begrensninger for å kunne bruke MSE-metoden i Norge. Dette var også del av utgangspunktet for Fafos rolle i prosjektet: å gjøre et grunnarbeid med å vurdere hva slags datagrunnlag som finnes og hvorvidt dette egner seg til den type beregninger som gjøres med MSE.

Det er helt klart flere begrensninger som gjør at MSE-metoden neppe hadde fungert særlig godt med utgangspunkt i det datagrunnlaget som finnes i Norge i dag. Ulik og manglende registreringspraksis vil gjøre det vanskelig å ha en tilstrekkelig presis avgrensning til at et estimat av mørketallene vil gi særlig mening, spesielt for noen grupper av ofre for menneskehandel. Det samlede lave antallet unike registreringer kan også utgjøre en utfordring for å komme fram til pålitelige estimater.

Det betyr ikke at metoden ikke kan bli aktuell senere, dersom det blir endringer i hvordan menneskehandel blir dokumentert og rapportert. Det er diskusjon mellom forskere om MSE-metoden gir gode nok estimater, og man bør uansett ha et realistisk forhold til hva slike estimater kan brukes til. Det er et dilemma at man bare kan utvikle metoder til å bli mer presise gjennom å faktisk bruke dem. Teamene som jobber med MSE har gjort tilpasninger underveis og dokumentert dem gjennom åpne, vitenskapelige prosesser for kritikk og diskusjon (se for eksempel (Vincent mfl., 2020; Whitehead mfl., 2020, 2021; Zhang & Larsen, 2021).

Imidlertid er det gjerne slik at estimater over omfang av menneskehandel tillegges stor vekt politisk og i forståelser av feltet, og får mye oppmerksomhet. Det bør derfor gjøres en helhetlig vurdering av om det er hensiktsmessig å utvikle estimater det kan knytte seg stor usikkerhet til. Samtidig, dersom det blir enighet over tid om hvilke grupper som registreres som (mulige) ofre for menneskehandel, kan MSE-metoden ha et potensial for å si noe om endring over tid i antatt nivå av menneskehandel. Dette kan ha en egenverdi i dokumentasjonen av feltet.

De grunnleggende prinsippene i MSE-metode – å undersøke overlappet mellom ulike lister med registreringer – vil uansett kunne være en god og nødvendig tilnærming for å undersøke hvor mange mennesker som identifiseres som mulige ofre for menneskehandel i Norge. Dette er tall vi ikke har i dag, og det er et betydelig problem at såpass grunnleggende informasjon ikke er tilgjengelig. Derfor er diskusjonene av personvern og metode i denne rapporten vel så relevante for denne typen dokumentasjon som for en beregning av mørketall.

Når det gjelder hva slags data det vil være behov for å samle inn, det være seg for MSE-prosjekter eller med hensikt om å få oversikt over antall identifiseringer, kan man se for seg ulike løsninger. I perioden etter at dette prosjektet ble igangsatt, har UNODC videreutviklet arbeidet med å tilpasse metoden. Erfaringen er at to initialer, nasjonalitet og fødselsdato

ofte kan være tilstrekkelig for å identifisere overlapp mellom lister. Det er verdt å merke seg at dette fremdeles vil regnes som personopplysninger, men at både risiko og ulempe for den registrerte kan vurderes å være redusert.

Det viktige er ikke akkurat hvilke personopplysninger som registreres og deles, men at det er et samsvar i praksis mellom ulike aktører. Hovedpoenget er å ha en måte å gi unik identifisering av hvert individ på tvers av registreringene, og at denne identifiseringen er så sikker som mulig. For eksempel, hvis det var slik at alle aktuelle registreringer ville inneholde fødsels- eller D-nummer, ville denne ene variabelen være tilstrekkelig som unik identifikator og etablering av overlapp mellom ulike lister. Dersom det er slik at ikke alle registrene kan antas å ha akkurat denne variabelen, vil det være nødvendig å samle inn flere variabler, for å kunne identifisere dobbeltregistreringer. Som del av framtidig planlegging av dokumentasjon av feltet bør det derfor diskuteres hva slags personopplysninger for mulige ofre for menneskehandel de ulike aktørene vil ha tilgang til, som del av en diskusjon av om feltet lar seg dokumentere på en mer hensiktsmessig måte enn i dag.

### **7.3 Organiseringen av menneskehandelfeltet og behovet for dokumentasjon**

MSE-prosjektet viser hvordan utfordringene knyttet til dokumentasjon av og forskning på menneskehandel i siste instans også handler om hvordan arbeidet mot menneskehandel er organisert. Det mangler en sentral mekanisme eller funksjon som har et overordnet ansvar for løpende dokumentasjon. MSE-prosjektet har også vist begrensningene i å basere seg på enkeltstående forskningsprosjekter i et så komplekst felt hvor det kan være svært vanskelig å gjøre forhåndsberegninger av hvor ressurs- og tidkrevende prosjektet blir. Når det er så mange aktører som må gjøre egne vurderinger og gjennomføre egne prosesser før forskere i det hele tatt kan få tilgang til data, blir et slikt prosjekt vanskelig å budsjettere og gjennomføre.

Det er altså ikke noen formell koordinering av den praktiske innsatsen mot menneskehandel i Norge. Slik situasjonen er i dag, finnes det ingen oversikt over hvor mange som blir identifisert som mulige ofre for menneskehandel i Norge, hvor mange personer som mottar bistand, eller hva



slags bistand de får. KOM redegjør imidlertid for et utvalg av gjennomførte tiltak for å bistå og beskytte antatte ofre og gir en oppdatert oversikt over straffesaker. Tallene gir dermed en indikasjon på omfang av tiltak som gis til antatte ofre for menneskehandel, ikke det totale antall antatte ofre som har mottatt bistand. Det finnes sammenstilte tall fra enkeltinstanser og enkeltorganisasjoner, men ikke noen måte å etablere hvor stort overlappet er – altså hvor mange enkeltmennesker som er registrert hos flere aktører. Det framstår også som det er ulik praksis fra aktør til aktør med hensyn til hva som registreres som mulig menneskehandel, og hvorvidt det føres registre i det hele tatt. Et problem for forskning og dokumentasjon blir at det er opp til hver enkelt aktør å vurdere om opplysninger skal deles til forskning eller ikke, og at det ikke er transparente eller etablerte rutiner for slike vurderinger utenfor offentlig forvaltning.

Dette utgjør til sammen et betydelig problem. Den manglende dokumentasjonen av feltet er alvorlig. Dette handler både om muligheten til å følge opp Norges innsats mot menneskehandel på et overordnet nivå, og å holde oversikt over hvorvidt utsatte individer med konvensjonsbestemte rettigheter får den oppfølgingen de har krav på og behov for.

Arbeidet mot menneskehandel er også del av Norges internasjonale forpliktelser. Europarådet har et eget overvåkningsorgan for implementeringen av konvensjonen om menneskehandel, GRETA. I to tilsynsrapporter har GRETA påpekt at Norge mangler tilstrekkelig statistikk og dokumentasjon på menneskehandelfeltet, og bedt om at dette blir utbedret (GRETA, 2013, 2017). GRETA kobler også dette til organiseringen av feltet og har bedt om at Norge vurderer å innføre koordinering i form av en såkalt National Referral Mechanism, eller en funksjon for samordning av bistand til menneskehandelutsatte.

Registrering og rapportering av opplysninger er en viktig del av å skape forutsigbarhet og rettferdighet i tilgangen til rettigheter og bistand. Forvaltningsloven skal også sikre rettighetene til de som på en eller annen måte møter forvaltningen. Registreringer i form av journaler eller annen dokumentasjon betyr også at personen som har mottatt bistand kan dokumentere sin egen sak. Det kan være viktig i forbindelse med senere straffesaker eller behandling av oppholdsøknader å kunne vise til at man har blitt vurdert som et mulig offer for menneskehandel. I Norge ytes mye av bistanden til ofre for menneskehandel gjennom organisasjoner i sivilsamfunnet, helt eller delvis finansiert gjennom offentlige støtte-

ordninger. Det virker klart at det ville gitt en større forutsigbarhet for alle involverte parter å få en gjennomgang og avklaring av aspekter som dokumentasjons- og arkivplikt, hvorvidt disse gjelder for organisasjonene og under hvilke omstendigheter, og hvilke rutiner for registrering organisasjonene bør ha.

Spørsmålet om hvem som har lovpålagt taushetsplikt har også en åpenbart bredere relevans enn spørsmålet om dispensasjon i forbindelse med utlevering av personopplysninger til forskning. Dersom store deler av Norges forpliktelser til å yte bistand til det som anses som en svært sårbar og fareutsatt gruppe utføres av aktører som ikke har taushetsplikt, er dette prinsipielt uheldig. Det som også skaper en viss bekymring hos noen av organisasjonene selv, er hvordan manglende lovpålagt taushetsplikt kan slå ut i forhold til vitneplikten. Straffeprosessloven paragraf 121 åpner for at retten *kan* fritta vitner fra å svare på spørsmål om noe som er betrodd under sjelesorg, sosialt hjelpearbeid, medisinsk behandling, rettshjelp og lignende. Flere sosialarbeidere som jobber med sårbare grupper har imidlertid uttrykt en uro for om de kan pålegges å vitne basert på opplysninger de får i kontakten sin med utsatte grupper, og opplever at det at de ikke har en lovpålagt taushetsplikt kan sette dem i en etisk vanskelig situasjon. Det ligger langt utenfor mandatet til dette prosjektet å gjøre noen vurderinger av slike spørsmål, men vi nevner det likevel som en illustrasjon på hvordan det vi har undersøkt i dette prosjektet er forbundet med større temaer knyttet til organiseringen av menneskehandelfeltet i Norge og arbeidet med sårbare migrantgrupper generelt.

Til sist er det et spørsmål om hvorvidt det hadde vært hensiktsmessig og mulig med en form for rapporteringsordning, for eksempel basert på tilskuddsordningen for arbeid mot menneskehandel. Slik det er i dag framstår det som det ikke er noen samlet oversikt over resultater og tilpasninger i myndighetenes arbeid mot menneskehandel. Dette handler dels om å kunne ha en løpende oversikt over i hvilken grad man når fram til målgruppene med bistand, og hvorvidt det er endringer i feltet med tanke på omfang og sammensetning som også kan kreve endringer i politikk og innretning på tiltak. Det ville i en slik sammenheng klart være en fordel å ha en mer helhetlig og samordnet registreringspraksis.

# Referanser

---

- Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig. (2020). *Utlevering av personopplysninger til forskning*. UDI
- Barnevernloven (2022) *Lov om barneverntjenester*. LOV-2022-06-17-45 Lovdata <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100>
- Brunovskis, A. (2012). *Balancing Protection and Prosecution in Anti-trafficking Policies: A Comparative Analysis of Reflection Periods and Related Temporary Residence Permits for Victims of Trafficking in the Nordic Countries, Belgium and Italy*. Nordic Council of Ministers.
- Brunovskis, A. (2015). Innlevelse, kunnskap og erfaring. I H. Fosheim & H. Ingierd (Red.), *Etisk skjønn i forskning* (s. 51-60). Universitetsforlaget.
- Brunovskis, A. (2019). *Illuminating and blinding: The searchlight effect of human trafficking policies on anti-trafficking practice*. (PhD). University of Oslo,
- Brunovskis, A., & Ødegård, A. M. (2019). *Menneskehandel i arbeidslivet*. Fafo-rapport 2019:35.
- Brunovskis, A., & Ødegård, A. M. (2022). *Grov utnytting av utenlandske arbeidstakere*. [Fafo-rapport 2022:14](#)
- Brunovskis, A., & Tyldum, G. (2004). *Crossing borders: an empirical study of transnational prostitution and trafficking in human beings* Fafo-report 426
- Chao, A., & Huggins, R. M. (2010). Two. Classical Closed-population Capture-Recapture Models. I *Handbook of capture-recapture analysis* (s. 22-35): Princeton University Press.
- Datatilsynet. (2019a 16. juli). Dataminimering. <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/personvernprinsippene/grunnleggende-personvernprinsipper/dataminimering/>
- Datatilsynet. (2019b 17. juli). Hva er en personopplysning? <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/personopplysninger/>
- Datatilsynet. (2019c, 17. juli). *Vurdering av personvernkonsekvenser* (DPIA). <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/virksomhetenes-plikter/vurdere-personvernkonsekvenser/vurdering-av-personvernkonsekvenser/>
- Datatilsynet. (2019d, 08. august). Behandlingsgrunnlag. <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/virksomhetenes-plikter/behandlingsgrunnlag/veileder-om-behandlingsgrunnlag/>

- Datatilsynet. (2018 08 juni). Informasjon og åpenhet. <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/virksomhetenes-plikter/gi-informasjon/informasjon-og-apenhet/>
- Datatilsynet. (2022, 24. mai). *Melding og konsesjon*. Datatilsynet. <https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/konsesjon-og-melding/>
- Datatilsynet. (u.å.). Ordliste. <https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/ordliste/>
- De Vries, I., & Dettmeijer-Vermeulen, C. (2015). *Extremely wanted: human trafficking statistics—what to do with the hodgepodge of numbers?* Special issue Researching hidden populations: approaches to and methodologies for generating data on trafficking in persons, 8, 15.
- EUs personvernforordning.
- Faugier, J., & Sargeant, M. (1997). Sampling hard to reach populations. *Journal of advanced nursing*, 26(4), 790-797.
- Forskrift om tilskudd til tiltak mot menneskehandel og prostitusjon (2020). FOR-2020-12-10-2983 Lovdata <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2020-12-10-2675>
- Forvaltningsloven (2022). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker*. LOV-2022-06-17-63 Lovdata <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>
- Forvaltningslovforskriften (2021). *Forskrift til forvaltningsloven*. FOR-2021-10-08-2958 Lovdata <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-12-15-1456>
- Gallagher, A. T. (2017). What's wrong with the Global Slavery Index? *Anti-Trafficking Review*, (8).
- GRETA (2013) *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Norway*. First evaluation round.
- GRETA (2017) *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Norway* <http://rm.coe.int/greta-2017-18-fgr-nor-en/1680782abc>
- Justis- og politidepartementet. (u.å.). *Rådet for taushetsplikt og forskning*. regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/styre-rad-og-utval/permanente-rad-utvalg-og-arbeidsgrupper-/Radet-for-taushetsplikt-og-forskning/id621025/>
- Lum, K., Price, M. E., & Banks, D. (2013). Applications of multiple systems estimation in human rights research. *The American Statistician*, 67(4), 191-200.
- Miller, P. G., & Sønderlund, A. L. (2010). Using the internet to research hidden populations of illicit drug users: a review. *Addiction*, 105(9), 1557-1567.
- NSD. (2021). *NSD personvernkonsekvensutredning 938473*.
- NSD. (n.d.). *Personvernordbok*. NSD. Hentet 20. oktober 2022, fra <https://nsd.no/personverntjenester/oppslagsverk-for-personvern-i-forskning/personvernordbok>

- Personopplysningsloven (2021). *Lov om behandling av personopplysninger*. LOV-2021-06-18-124. Lovdata <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-15-38>
- Politiet. (u.å.). *Tilgang til taushetsbelagt informasjon til bruk i forskning – Politiet.no*. Hentet 11. august 2022, fra <https://www.politiet.no/kontakt-politiet/innsyn-og-offentleg-journal/tilgang-til-taushetsbelagt-informasjon-til-bruk-i-forskning/>
- Politidirektoratet. (2016). *Rapport fra koordineringsenheten for ofre for menneskehandel – 2015*.
- Politidirektoratet. (2018). *Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel - 2017..*
- Politidirektoratet. (2021). *Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel - 2020*.
- Politiregisterloven (2010). *Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten*. LOV-2022-04-29-26. Lovdata <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-05-28-16>
- Prop. 56 LS. (2017). Prop. 56 LS (2017–2018)—Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 2016/679 (generell personvernforordning) i EØS-avtalen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-56-ls-20172018/id2594627/?ch=1>
- Salt, J. (2000). Trafficking and human smuggling: A European perspective. *International Migration*, 38(3), 31–56.
- Savona, E. U., & Stefanizzi, S. (Red.). (2007). *Measuring human trafficking: Complexities and pitfalls*. Springer Science & Business Media.
- Seybolt, T. B., Aronson, J. D., & Fischhoff, B. (Eds.). (2013). *Counting Civilian Casualties: An Introduction to Recording and Estimating Nonmilitary Deaths in Conflict*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199977307.001.0001>
- Tyldum, G. (2012). Ethics or access? Balancing informed consent against the application of institutional, economic or emotional pressures in recruiting respondents for research. *International Journal of Social Research Methodology*, 15(3), 199-210.
- Tyldum, G., Lidén, H., Skilbrei, M.-L., Dalseng, C. F., & Kindt, K. T. (2015). *Ikke våre barn*. Fafo-rapport 2015:45.
- Utlendingsdirektoratet. (2022). *Utlendingsdirektoratet (UDI) sin personvernerklæring*. <https://www.udi.no/om-udi/utlendingsdirektoratet-udi-sin-personvernerklaring/#link-17412>
- Van Dijk, J., Van Der Heijden, P. G., & Kragten-Heerdink, S. L. (2016). Multiple systems estimation for estimating the number of victims of human trafficking across the world. *Crime & Delinquency*, 67(13–14), s. 2237–2253 <https://doi.org/10.1177/0011128720981908>

- Vincent, K., Bales, K., Durgana, D. P., Cruyff, M., van der Heijden, P. G. M., & Dijk, J. van. (2020). Misunderstandings of Multiple Systems Estimation: A Response to “On the Unreliability of Multiple Systems Estimation for Estimating the Number of Potential Victims of Modern Slavery in the UK” by Whitehead, Jackson, Balch, and Francis (2019). *Journal of Human Trafficking*, 1–6. <https://doi.org/10.1080/23322705.2020.1833571>
- Whitehead, J., Jackson, J., Balch, A., & Francis, B. (2020). Whitehead et al. Response to “Misunderstandings of Multiple Systems Estimation.” *Journal of Human Trafficking*, 1–5. <https://doi.org/10.1080/23322705.2020.1833573>
- Whitehead, J., Jackson, J., Balch, A., & Francis, B. (2021). On the Unreliability of Multiple Systems Estimation for Estimating the Number of Potential Victims of Modern Slavery in the UK. *Journal of Human Trafficking*, 7(1), 1–13. <https://doi.org/10.1080/23322705.2019.1660952>
- Zhang, S. X., Spiller, M. W., Finch, B. K., & Qin, Y. (2014). Estimating labor trafficking among unauthorized migrant workers in San Diego. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 653(1), 65–86.
- Zhang, S. X., & Larsen, J. J. (2021). Estimating the Size of the Human Trafficking Problem: MSE and Other Strategies. *Crime & Delinquency*, 67(13–14), 2169–2187. <https://doi.org/10.1177/00111287211029856>
- Zwierzchowski, J., & Tabeau, E. (2010). The 1992–95 War in Bosnia and Herzegovina: Census-based multiple system estimation of casualties’ undercount. Households in Conflict Network and Institute for Economic Research, 539.

# Menneskehandel i Norge

##Baksidetekst##



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

Fafo-rapport 2023:03  
ID-nr.: 20827