

Anette Brunovskis og  
Anne Mette Ødegård

---

# **Menneskehandel i arbeidslivet: Oppdatert sammendragsrapport**

**Fafo-notat**  
2021:11



Anette Brunovskis og Anne Mette Ødegård

# **Menneskehandel i arbeidslivet: Oppdatert sammendragsrapport**

Fafo-notat 2021:11

Fafo-notat 2021:11

© Fafo 2021  
ISSN 0804-5135

# Innhold

---

<b>Forord</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>5</b>
<b>2 Rammeverk og status</b> .....	<b>7</b>
Rammeverket for arbeid mot menneskehandel .....	8
Risikofaktorer og utsatte bransjer .....	8
Rettspraksis .....	9
Rekruttering.....	11
<b>3 Begrepsbruk og gråsoner</b> .....	<b>13</b>
Hvor går grensen for menneskehandel? .....	15
<b>4 Avdekking</b> .....	<b>17</b>
Når bør alarmbjellen ringe? .....	17
Tilsynsmyndighetenes rolle og tverretattlig kommunikasjon .....	19
Tilgang til informasjon om utnyttingsforhold .....	22
Andre aktører som identifiserer menneskehandel .....	22
Tilrettelegging for «selvidentifisering» .....	23
Forståelse av menneskehandel og forventninger til ofrene .....	23
<b>5 Hjelp og beskyttelse</b> .....	<b>25</b>
Innretning på bistand og beskyttelse .....	25
<b>6 Etterforskning og straffefølgelse</b> .....	<b>28</b>
Hva gjør at ofre medvirker til etterforskning? .....	30
<b>5 Konklusjoner og anbefalinger</b> .....	<b>32</b>
Behov for mer kunnskap? Noen ressurser .....	36
<b>Referanser</b> .....	<b>37</b>
<b>Vedlegg 1: Metode</b> .....	<b>38</b>
<b>Vedlegg 2: English executive summary</b> .....	<b>39</b>

# Forord

---

Denne rapporten gir et oppdatert sammendrag av forskningsrapporten Menneskehandel i arbeidslivet, som Fafo ga ut i 2019. Forskningsprosjektet var et initiativ fra Oslo kommune og ble finansiert gjennom KS v/Program for storbyrettet forskning. Det er i dag en stor interesse blant mange ulike aktører for å lære mer om menneskehandel i arbeidslivet og hvordan man kan jobbe mot slik utnyttning. Vi er derfor glade for at Østersjørådet, gjennom prosjektet Competence Building, Assistance Provision and Prosecution of Labour Exploitation Cases (CAPE), har finansiert denne nye utgivelsen. Et viktig spørsmål for CAPE-prosjektet er om det kan identifiseres sammenhenger mellom ulike rekrutteringspraksiser for arbeidskraft og om arbeidstakerne blir utsatt for menneskehandel. Vi har derfor også oppdatert rapporten med en begrenset informasjonsinnhenting på om det er observert slike sammenhenger i Norge.

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

Rapporten er skrevet med mål om å gjøre kunnskap om menneskehandel i arbeidslivet mer tilgjengelig og forståelig for et bredt spekter av aktører, uavhengig av hva man visste om menneskehandel fra før. Vi har samlet kunnskap som skal gi større bevissthet om problematikken og bidra til å utvikle effektive virkemidler i arbeidet mot menneskehandel og utnyttning til tvangsarbeid i arbeidslivet. En stor takk til kvalitetssikrer Rolf K. Andersen, og til Fafos informasjonsavdeling som har ferdigstilt rapporten. Eventuelle feil og mangler er forfatterens ansvar.

Oslo, mai 2021

Anette Brunovskis og Anne Mette Ødegård

# 1 Innledning

---

Det er mye kunnskap om og tiltak rettet mot menneskehandel og utnytting til prostitusjon. Innenfor arbeidslivet er det ofte andre aktører, ofrene er i større grad antatt å være menn og utfordringene knyttet til bistand og beskyttelse er annerledes enn i prostitusjonsfeltet.<sup>1</sup>

Menneskehandel/utnytting til tvangsarbeid rammer først og fremst utenlandske arbeidstakere. Utenlandske arbeidstakere har i stor grad blitt sysselsatt i bransjer med lave krav til formalkompetanse, mange er uten fast ansettelse, holder til i den nedre delen av lønnskalaen og er utenfor det organiserte arbeidslivet. Mennesker uten lovlig opphold vil være sårbare for utnytting, fordi de har svært begrensede rettigheter og ofte frykter kontakt med myndighetene.

Litt overordnet kan man si at den tillitsbaserte norske arbeidslivsmodellen har møtt den internasjonale virkeligheten. Et viktig spørsmål i denne sammenhengen er hvor grensen går mellom ulike grader av utnytting i arbeidslivet. Arbeidstakere kan være grovt utnyttet uten å være ofre for menneskehandel. Utfordringene med denne gråsonen har fått større oppmerksomhet i løpet av det siste året, og mange har snakket om et «lovtomt rom». Det er reist spørsmål om man trenger straffebestemmelser for grov utnytting. I 2020 kom det forslag om å øke strafferammen for brudd på arbeidsmiljøloven, samt forslag om straffeansvar for lønnsstyveri.

Begrepet «moderne slaveri» har i løpet av de siste årene dukket opp stadig oftere i offentligheten, og har også fått gehør i det norske politiske miljøet. Diskusjoner om begrepsbruk og ulik forståelse av problemområdet har vært en gjenganger på menneskehandelfeltet helt fra starten.

Begrepene og grenseoppgangene er kompliserte, og ikke uten videre så enkle å oversette til andre praksisfelt utenfor politi og rettsapparat. En begrenset rettspraksis forsterker utfordringen med å få en felles forståelse, fordi man ikke har så mange konkrete eksempler å vise til når det gjelder hva som faller innenfor og utenfor lovverket. Ulike aktører ofte tolker menneskehandelbegrepet ulikt (Jahnsen 2014). Dette henger sammen med bevissthet og kunnskap om problemstillingene, samt samarbeid mellom offentlige etater og mellom det offentlige og frivillige aktører. Det vises til A-krimssamarbeidet som en grunnleggende forutsetning for systematisk innsats, og at bevisstheten om problemene har økt. I løpet av det siste året har imidlertid politiet blitt forhindret fra å være med på felles kontroller, noe som må sies å svekke arbeidet mot grov utnytting og menneskehandel.

De ulike problemstillingene er nært forbundet, og vi drøfter følgende spørsmål:

- Hvordan brukes og forstås begrepene knyttet til menneskehandel og utnytting til tvangsarbeid? Hvor går grensen mellom ulike grader av utnytting i arbeidslivet og menneskehandel?
- Hva er risikofaktorer, og hvilke bransjer er mest utsatt?

---

<sup>1</sup> I denne rapporten begrenser vi oss til å se på menneskehandel i forbindelse med tvangsarbeid og utnytting som foregår i arbeidslivet. Utnytting til tjenester, som tigging, salg av narkotika eller annen vinningskriminalitet, er ikke med her.

- Hva er de praktiske erfaringene med avdekking, bistand og etterforskning/straffeforfølgelse av menneskehandel i arbeidslivet? Hvor ligger utfordringene?
- Hvordan foregår samarbeidet mellom ulike aktører?
- Hvilke virkemidler finnes mot menneskehandel, og hvordan brukes de?
- Finnes det noe som tilsier at det er en sammenheng mellom ulike rekrutteringspraksiser for arbeidstakere og at arbeiderne blir utnyttet i menneskehandel?



## 2 Rammeverk og status

---

Utgangspunktet for drøftingene i denne rapporten er menneskehandel slik det er definert i straffeloven.<sup>2</sup> Norge har sluttet seg til FNs konvensjon 15. november 2000 om grenseoverskridende organisert kriminalitet og dens protokoll om menneskehandel (Palermoprotokollen), hvor menneskehandel fikk sin første internasjonalt vedtatte definisjon.<sup>3</sup> Straffeloven må også ses i sammenheng med Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 4 («Forbud mot slaveri og tvangsarbeid») og Grunnlovens § 93, som sier at «[i]ngen skal holdes i slaveri eller tvangsarbeid» og at «[s]tatens myndigheter skal beskytte retten til liv og bekjempe tortur, slaveri, tvangsarbeid og andre former for umenneskelig eller nedverdiggende behandling.» Straffelovens §§ 257 og 258 har forbud mot menneskehandel, med strafferammer på inntil 6 og 10 år (grov menneskehandel).

### § 257. Menneskehandel

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

- a) prostitusjon eller andre seksuelle ytelser,
- b) tvangsarbeid eller tjenester, herunder tiggning,
- c) krigstjeneste i fremmed land, eller
- d) å samtykke i fjerning av et av vedkommendes indre organer,

straffes for menneskehandel med fengsel inntil 6 år.

På samme måte straffes den som

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

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

### § 258. Grov menneskehandel

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

---

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

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

I den norske straffelovens paragrafer er ikke tvangsarbeid definert. I forarbeidene til lovbestemmelsen heter det imidlertid at «ved menneskehandel er formålet å utnytte en person med bestemte tvangsmidler. At handlingen har skjedd over landegrensene er ikke avgjørende for straffbarheten» (Ot.prp. nr. 62 (2002-2003)). Det heter videre at «det ikke er nødvendig at tvang har vært anvendt for at et forhold skal defineres som menneskehandel». I begrepet tvangsarbeid ligger at vedkommende ikke har kommet frivillig inn i arbeidsforholdet og/eller ikke kan komme frivillig ut av det (ibid.).

I tillegg har Norge gjort ILO-protokollen om tvangsarbeid (av 2014) gjeldende som norsk lov. Protokollen er knyttet til en av ILOs kjernekonvensjoner (nr. 29) som forbyr tvangsarbeid, men som er oppdatert og gjort mer relevant for dagens situasjon. I artikkel 1 i protokollen (fra 2014) heter det blant annet at «medlemmene skal treffe effektive tiltak: for å forebygge og eliminere bruk av tvangsarbeid, gi ofre beskyttelse og tilgang til egnede, og effektive rettsmidler, slik som erstatning, og straffeforfølgelse av gjerningspersonene som står bak bruk av tvangsarbeid».

## 2.1 Rammeverket for arbeid mot menneskehandel

Arbeidet mot menneskehandel er forankret i regjeringens handlingsplan mot menneskehandel. Her legges det blant annet vekt på at politiets organisering og innsats skal styrkes, og at et bedret samarbeid mellom etater og innsatsen mot arbeidslivskriminalitet vil bidra til å avdekke og forebygge menneskehandel i arbeidslivet.

Bistand til ofre for menneskehandel i Norge er dels basert på særordninger og særtiltak, dels på bruk av de generelle helse- og velferdstjenestene. Den består av hjelp til livsopphold og bolig, helsehjelp, juridisk bistand, i noen tilfeller praksisplass og opplæring, aktiviteter og rådgivning/støtte.

Grunnlaget for bistand er for mange den såkalte refleksjonsperioden, som er en særordning for ofre for menneskehandel (utlendingsforskriften § 8-3). Dette er en midlertidig oppholds- og arbeidstillatelse med en varighet på seks måneder, som skal ha en lav terskel for innvilgelse. Dersom politiet åpner en etterforskning, kan oppholdet fornyes med ett år av gangen. Dersom dette fører fram til at personen vitner i en straffesak med tiltale om menneskehandel, kan det innvilges varig opphold (beskyttelse).

Personer som har opphold under refleksjonsperioden og de midlertidige oppholdstillatelsene, har rettigheter etter sosialtjenesteloven, i den kommunen de er bosatt. Kommunene har dermed en sentral lovfestet rolle i bistanden til ofre for menneskehandel.

## 2.2 Risikofaktorer og utsatte bransjer

Lønn, arbeidstid, helse, miljø og sikkerhet (HMS) og eventuelt bolig stilt til disposisjon fra arbeidsgiver, er sentrale områder for å kunne vurdere om et arbeidsforhold er seriøst. Det finnes ingen nasjonal minstelønn i Norge, så det er i utgangspunktet ikke brudd på lovverket dersom man betaler noen dårlig (unntatt bransjer der det er innført en allmenngjort tariffavtale). Andre sentrale forhold (arbeidstid, HMS og bolig fra arbeidsgiver)<sup>4</sup> er regulert i arbeidsmiljøloven. Arbeidstilsynet har ansvaret for å føre tilsyn med at bestemmelsene overholdes. Ved mistanke om alvorlige saker meldes disse videre til politiet.

---

<sup>4</sup> Arbeidsmiljøloven §4-4

Mange av de samme faktorene som brukes for å vurdere risiko for sosial dumping, kan også brukes når man skal vurdere risiko for menneskehandel (Ødegård & Eldring 2016):

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

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

- Risikobransjer for menneskehandel som nevnes av våre informanter er:
- Vaskehall (bilvask/bilpleie)
- Restaurant, pizza/kebab
- Bemanningsbransjen
- Massasjeinstitutter
- Neglesalonger
- Renhold (spesielt på nattestid)
- Byggebransjen
- Fiskeindustri
- Steinlegging/omreisende håndverkere
- Drosjenæringen

## 2.3 Rettspraksis

Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) i Politidirektoratet utarbeider oversikt over anmeldelser og dommer. Det var i 2020 39 anmeldelser for menneskehandel, hvorav 20 gjaldt utnyttelse til tvangsarbeid- eller tjenester. Dette er en liten økning fra 2019. Siden innføringen av straffebestemmelsen om menneskehandel i 2003, er det etter KOMs oversikt avsagt totalt 50 fellende dommer. 49 av dommene er nå rettskraftige, og 40 av dem gjelder utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål, en av dem i kombinasjon med tvangsarbeid (restaurant og massasjesalong).

Det er per april 2021 avsagt fire dommer som gjelder tvangsarbeid. Tre av disse er rettskraftige. Dommen fra Borgarting lagmannsrett i den såkalte Lime-saken er ventet sommeren 2021. Nedenfor presenteres hovedtrekkene i tre av dommene. Felles i vurderingene av den situasjonen som arbeidstakerne har befunnet seg i, er:

- Arbeids- og lønnsforhold
- Bo- og sanitærforhold
- Grad av bevegelsesfrihet og isolasjon
- Maktbruk

- Underordnings- og avhengighetsforhold
- Konsekvenser ved å bryte ut av arbeidsforholdet (hvor byrdefullt det vil være), for eksempel represalier mot familien i hjemlandet.

### **Gartnerisaken**

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

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

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

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

### **Steinleggersaken**

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

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

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

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

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

Dette er den mest omfattende og trolig den mest kjente saken. Dommen fra Oslo tingrett kom i juni 2018. Saken ble anket, og dommen fra lagmannsretten er ventet sommeren 2021.

Tolv personer ble i tingretten dømt for grov menneskehandel og en rekke andre straffbare forhold. Ti pakistanske menn ble utnyttet til tvangsarbeid i butikkjeden Lime. Flertallet kom fra Pakistan som lønns spesialister,<sup>5</sup> og de måtte betale penger for at arbeidsgiver skulle skaffe visum til Norge.

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

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

Selv om arbeidstakerne ikke ble direkte lurt til Norge, så ble arbeidshverdagen mer krevende enn de var forespeilet. Et annet likhetstrekk var frykten for å varsle myndighetene, siden arbeidstillatelsen kunne bli trukket tilbake.

## **Rekruttering**

Rettspraksisen peker på et fellestrekk når det gjelder rekruttering. Arbeidsgiverne hadde samme etniske opprinnelse som arbeidstakerne. Dette kan føre til at det skapes et tillits- og/eller avhengighetsforhold i selve rekrutteringsprosessen. Rekruttering av arbeidstakere som blir grovt utnyttet foregår som regel via uformelle nettverk, familie og gjennom mellommenn. Konkret kan det opprettes kontakt, både personlig og gjennom annonser på sosiale medier. Ofte kommer de involverte fra samme by eller landsby. Arbeidstakerne kan videre hentes av arbeidsgiver og eller mellommenn, som sørger for reise til og fra hjemlandet og/eller bosted, eventuelt at man må låne penger for å få dette til. Det er også saker hvor arbeidsgivere innenfor EØS-området rekrutterer arbeidskraft fra land utenfor EØS (såkalte tredjeland) og tar dem med til oppdrag i Norge.

Formidlere skaffer ikke bare arbeidskraften, men organiserer også arbeidstakernes reisedokumenter og selve reisen. Formidlere kan bistå i søknader om oppholds-

---

<sup>5</sup> Ordningen med såkalte lønns spesialister, «Oppholdstillatelse til spesialister grunnet lønnstilbud» ble opprettet i 2010, for faglærte innvandrere med tilbud om arbeid med lønn på 500 000 kroner per år. [https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2009-10-15-1286/KAPITTEL\\_6-1#KAPITTEL\\_6-1](https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2009-10-15-1286/KAPITTEL_6-1#KAPITTEL_6-1) Denne ordningen ble avvirket i 2013 i Arbeidsdepartementets Rundskriv A-03/2012.

tillatelse for arbeid, og ved registrering av oppholdet hos politiet og Skatteetaten (NTAES 2020). Dette skaper sterke avhengighetsforhold.

Både utenlandsk bakgrunn og tilknytningsform til arbeidslivet spiller en vesentlig rolle for hvor sårbar man er i arbeidssituasjonen. Lave etableringskostnader og få krav til arbeidstakernes kompetanse (som for eksempel i renhold) gir større spillerom for mennesker som vil tjene «raske penger» og beveger seg utenfor regelverket. Rekruttering av sesongarbeidere i landbruket har også vist seg å være en annen utfordring fordi det er vanskelig å få oversikt, for eksempel for tilsynsmyndighetene. Det kommer mange arbeidstakere samtidig og de er ofte hentet av arbeidsgiver – som da gjerne har norsk herkomst. Dette skyldes i hovedsak mangel på norsk arbeidskraft. Også i rekrutteringsarbeid til landbruket er det oppdaget saker med mellommenn som arbeidstakerne frykter.

Menneskesmugling utføres også med arbeid som formål. Menneskene kan ende i tvangsarbeid og i tillegg bli påført stor gjeld. I september 2019 ble 67 personer, hovedsakelig kasakhstanske statsborgere, stanset av politiet for brudd på utlendingsloven på hotell nær Gardermoen. Saken indikerer at menneskesmugling til arbeid forekommer (NTAES 2020).

Arbeidstakere som utsettes for grov utnyttning har som regel ikke noen fast tilknytning til arbeidsstedet. Det kan hende at de har en arbeidskontrakt som det kan vises til ved behov, for eksempel ved tilsyn eller kontroller, men denne har i alle andre henseender liten verdi.

## 3 Begrepsbruk og gråsoner

---

Hvor går grensen mellom ulike grader av utnyttning i arbeidslivet og menneskehandel? Når er det riktig å snakke om grov sosial dumping, og hva er egentlig forskjellen på dette og menneskehandel? Avgrensningen mellom menneskehandel og andre former for utnyttning i arbeidsforhold er i stor grad et juridisk spørsmål som avklares gjennom rettslige prosesser.

Dette gjør det vanskelig å vurdere om noe er eller kan være menneskehandel ved første blick. Hva er det eksempelvis som regnes som «misbruk av sårbar situasjon», som er ett av kriteriene i straffeloven? Kan det være menneskehandel dersom man har kommet frivillig til Norge for å jobbe? Eller hva når arbeidstakerne har begrensede valgmuligheter, for eksempel fordi de har satt seg i gjeld? Stor usikkerhet om begrepene kan føre til at færre saker blir avdekket og etterforsket, noe som igjen gjør at usikkerheten vedvarer.

I Norge har det i de siste årene vært stor debatt om forholdene for utenlandske arbeidstakere, knyttet til den store arbeidsinnvandringen etter utvidelsene av EU/EØS i 2004 og 2007. De to begrepene som i størst grad er i bruk for å beskrive press på lønns- og arbeidsvilkår, samt brudd på skatte- og trygdelovgivning, er sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.

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

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

Et av de viktigste tiltakene for å hindre dårlige lønns- og arbeidsvilkår har vært allmenngjøring av lønn.<sup>6</sup> Det vil si at det innføres en minstelønn basert på tariffavtalens bestemmelser som alle arbeidstakere har rett på – uavhengig av om det finnes en tariffavtale på arbeidsplassen eller ikke. Formålet er blant annet å hindre at utenlandske arbeidstakere jobber for langt dårligere vilkår enn det som er vanlig i Norge. Så langt (våren 2021) er det ni områder som er omfattet av allmenngjorte tariffavtaler.<sup>7</sup>

**Arbeidslivskriminalitet** ble fra regjeringsskiftet i 2013 det brukte begrepet fra myndighetenes side, i stedet for «sosial dumping». Regjeringen Solberg har utarbeidet strategier for å styrke innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. Begrepet omfatter

---

<sup>6</sup> LOV-1993-06-04-58

<sup>7</sup> Bransjene som har allmenngjorte tariffavtaler er bygg, renhold, overnatting, service og catering, skips- og verftsindustrien, jordbruk og gartnerier, fiskeindustribedrifter, elektro, godstransport på vei, og persontransport med turbil. <https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/lonn/minstelonn/>

et bredt spekter av aktiviteter og brudd på ulike regelverk. I strategien defineres arbeidslivskriminalitet som:

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

Sosial dumping kan være både ulovlig og lovlig, og er knyttet til arbeidstakernes vilkår. Å betale lav lønn behøver ikke være ulovlig, men kan like fullt oppfattes som dumping. Arbeidslivskriminalitet er mer konkret, og omfatter brudd på norske lover og regelverk. Det kan dreie seg om svart arbeid, korrupsjon, trygdesvindler og grove brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven.

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

I regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet er det også et eget avsnitt om **menneskehandel**, der det heter at indikatorer kan være at arbeiderne lever under uverdige forhold og mangler kontroll over egen arbeids- og livssituasjon. Det kan være tale om maktbruk, avhengighetsforhold og press, som den enkelte føler seg tvunget til å akseptere for å unngå at arbeidsgiveren varsler myndighetene om ulovlig opphold eller andre forhold som kan få negative konsekvenser for vedkommende (Departementene, 2019). Menneskehandel er en utnyttende situasjon som oppfyller visse kriterier. Disse kriteriene er del av en glidende skala og inkluderer elementer som sårbarhet og utnytting av sårbarhet, noe som er vanskelig å måle. Menneskehandel regnes som den grovste formen for arbeidslivskriminalitet, og faller dermed inn under dette paraplybegrepet. I vår sammenheng har vi imidlertid valgt å skille dette begrepet fra de andre, for å tydeliggjøre at dette har egne paragrafer i straffeloven.

Begrepet **slaveri** har alltid vært tett forbundet med menneskehandelbegrepet. I den internasjonale definisjonen av menneskehandel i Palermoprotokollen blir også slaveri nevnt som en av utnyttingsformene som menneskehandelbegrepet skal dekke (Forente Nasjoner 2000, s. 42). Samtidig er slaveri dekket av en egen FN-konvensjon fra 1926 og har sin egen definisjon, i tillegg til at begrepet ofte brukes i en mer allmenn forståelse. Alt dette bidrar til at det lett oppstår forvirring om hva som er forskjellen på de ulike begrepene, og om menneskehandel egentlig er det samme som slaveri eller det som kalles moderne slaveri.

Slaveri forekommer når noen har eierskapet over en annen person (Slaverikonvensjonen artikkel 1, Forente Nasjoner 1926). I tilleggskonvensjonen fra 1956 er slaveribegrepet utdypet nærmere i artikkel 1, hvor det i bokstav a) slås fast at også gjeldsslaveri («debt bondage») skal regnes som slaveri. Det å stille noens (eventuelt sin egen) arbeidskraft til disposisjon for en annen som sikkerhet for gjeld, skal regnes som slaveri dersom arbeidskraften ikke nyttes til å nedbetale gjelden, arbeidsperioden ikke er tilstrekkelig begrenset, eller arbeidets art ikke er definert (Forente Nasjoner 1956). Slaveri og forbund med noen om slaveri er i Norge regulert i straffeloven §§ 259 og 260, og har en strafferamme på hhv. 21 og 10 års fengsel. Vi må helt tilbake til andre verdenskrig for å finne en dom etter disse paragrafene i Norge.

Begrepet «**moderne slaveri**» er ikke basert i lovverk eller internasjonale konvensjoner. I dag er det ofte forbundet med internasjonal aktivisme og lovverk rettet mot internasjonale leverandørkjeder. Begrepet brukes noen ganger synonymt med



menneskehandel, andre ganger som en paraplybetegnelse som blant annet også kan omfatte barnarbeid og tvangsekteskap (Rafto 2018). Kritikere av begrepet moderne slaveri mener at fraværet av en juridisk definisjon gjør at begrepet endrer innhold etter hvem som bruker det, hvordan det brukes og med hvilken begrunnelse (se f.eks. Chuang 2015; McAdam 2019). Begrepet har også dukket opp i forbindelse med diskusjoner om lovgivning som pålegger næringslivet i Storbritannia å undersøke og rapportere om moderne slaveri i sine leverandørkjeder, som er en del av landets lovgivning på menneskehandelfeltet (the Modern Slavery Act).

Noen få av informantene våre bruker begrepet «slaverilignende forhold» for å beskrive situasjonen til personer de har vært i kontakt med. De argumenterer for å bruke slaveribegrepet for bedre å kunne identifisere menneskehandel og forklare hva de mener dette dreier seg om. På den måten håper de å få større forståelse for forskjellen på grov sosial dumping og menneskehandel. En viktig utfordring ved å bruke slaveri som et begrep i diskusjoner om menneskehandel, er at lista legges høyere enn det straffelovens bestemmelser om menneskehandel faktisk fastslår at skal omfattes av begrepet. Slaveribegrepet kan gjøre det vanskeligere å gjenkjenne utnyttning som ikke åpenbart involverer synlig tvang eller ellers ser ut som slaveri. De fleste av våre informanter med praktisk erfaring på feltet, er negative til bruken av begrepene slaveri og moderne slaveri i diskusjoner om menneskehandel fordi det skaper ytterligere forvirring på et vanskelig felt.

### 3.1 Hvor går grensen for menneskehandel?

Det er, som diskutert over, en rekke juridiske og ikke-juridiske begreper som brukes om forhold knyttet til tvang og utnyttning i arbeidslivet. Det er ikke uten videre så enkelt å oversette disse begrepene til kjennetegn eller punkter som kan bidra til å gjøre klare avgrensninger i praksis.

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

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

Tvangsbegrepet har, ifølge våre informanter, blitt myket opp gjennom rettspraksis. Det kan være snakk om ulike typer tvang: fysisk, økonomisk eller kulturell. Eksempler på kulturell tvang er at arbeidstakerne kommer fra samfunn hvor kvinner er underordnet mannen, eller at man er vant til et strengt hierarkisk system i arbeidslivet.

Arbeidstakeren behøver heller ikke oppleve seg som tvunget dersom andre, objektive kriterier er til stede. Med andre ord er det selve situasjonen som skal vurderes, ikke arbeidstakerens opplevelse av den. Det er videre ikke en absolutt forutsetning at arbeidstakeren er der mot sin vilje, eller at det er umulig å komme seg ut av situasjonen. Sårbarhet er derfor også en viktig del av menneskehandelbegrepet – det er ikke bare selve utnyttningen og hvorvidt personen har opplevd en direkte tvang som er avgjørende – det er også viktig å vurdere om vedkommende har hatt reelle alternativer til utnyttingssituasjonen. Her er det mange elementer som kan komme inn, og det

bidrar til at det i mange tilfeller er krevende å identifisere menneskehandel, fordi det ikke kan lages noen uttømmende eller komplett liste av sårbarhetsfaktorer som må vurderes. Til en viss grad er sårbarhet blitt diskutert i rettspraksis, i forhold til nasjonalitet/opprinnelse, status (for eksempel asylsøker), helsetilstand og tilknytning til arbeidslivet (former for ansettelse).

Ifølge våre informanter er disse grensedragningene i stadig større grad gjenstand for diskusjon, og oppmerksomhet om tvang og sårbarhet er avgjørende i vurderingen av en sak. Dette er samtidig et av kjernepunktene i hvorfor det kan være komplisert å jobbe med menneskehandelsbegrepet som utgangspunkt, fordi det er vanskelig å gi et klart svar på akkurat hva som faller innenfor og utenfor, og mange opplever at saker de observerer fort havner i en gråsoner, hvor det er vanskelig å si hva som er hva.

## 4 Avdekking

---

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

Sitatet ovenfor er representativt for det flere informanter sier er utfordrende i dette arbeidet: en begrenset bevissthet om problematikken, en utrygghet på hva som er riktige tiltak å sette i gang og manglende kunnskap om lovgivningen knyttet til menneskehandel. Virksomheter med en seriøs framtoning, men som samtidig utnytter arbeidskraft, gjør det vanskelig å avdekke uregelmessigheter. Til forskjell fra menneskehandel innenfor prostitusjon, kan arbeidstakere bli utsatt for grove brudd på regelverket innenfor tilsynelatende legitime virksomheter. Useriøse aktører har i løpet av de siste årene tilpasset seg norske forhold. Det vil si at indikatorer som tidligere var velegnede til avdekking, som rot, dårlige klær og hygiene mv., ikke lenger er like gode. Arbeidsgiverne framstår som mer lovlidige i det ytre, og mye tyder på at de har lært seg hvordan man skal unngå oppmerksomhet fra norske myndigheter (NTAES 2017).

Ved gjennomgang av sakene vi har fått beskrevet i vårt datamateriale hvor menneskehandel er avdekket eller mistenkt, har disse kommet i kontakt med politi og/eller hjelpeapparat på ulikt vis:

- Politiet eller andre myndigheter har mottatt tips om svært dårlige arbeidsforhold, bruk av ulovlig arbeidskraft, eller andre forhold som har ført til kontroll.
- Utnyttingsforholdene er blitt avdekket i forbindelse med tilsyn.
- Noen har oppsøkt hjelp selv for å komme ut av utnyttingsforholdet, hos ulike frivillige organisasjoner, eller hos International Organisation for Migration (IOM) for hjelp med retur til hjemlandet.
- De har kommet ut av utnyttingsforholdet selv og fortalt om det til privatpersoner, som så har oppfordret dem til å søke hjelp.

Avdekking og identifisering handler dermed både om hva ulike aktører kan observere og reagere på, og å legge til rette for at utnyttede personer selv oppsøker hjelp. Det går et naturlig skille mellom erfaringene til dem som har menneskehandel som hovedområde i sine arbeidsoppgaver og dem, som har det som en del av andre arbeidsoppgaver, og kanskje har hatt begrenset oppmerksomhet på menneskehandel i arbeidslivet. Dette handler om problemforståelse, kunnskap, kapasitet og ikke minst hvilke mandat man har.

### 4.1 Når bør alarmbjellen ringe?

Tilsynsmyndighetene, Skatteetaten og politiet har gjennom de siste årene opparbeidet seg solid kompetanse om arbeidslivskriminalitet og forhold som går under betegnelsen sosial dumping. Det innebærer også at de jobber risikobasert, det vil si at de

går dit hvor de tror de finner brudd på regelverket. Siden det er glidende overganger, for eksempel mellom grov sosial dumping og menneskehandel, vil det i stor grad være samme typer risikofaktorer og bransjer som er utsatte.

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

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

Disse tegnene dreier seg om ting man kan observere, som kan danne grunnlaget for at man undersøker forholdene, eller formidler informasjonen til en myndighet som er i stand til å ta saken videre. Slike observasjoner kan være viktige fordi de som utnyttes, selv om de sjelden vil gi informasjon i en første kontakt med myndigheter eller andre som oppsøker dem på en arbeidsplass.

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

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

Det finnes dermed en del tegn som bør få «alarmen til å gå» og som gjør at man iverksetter videre undersøkelser eller tiltak. De ytre tegnene, som dårlige arbeidsklær eller rot, er ikke alltid til stede. Det er derfor viktig å ha en bevissthet på at dette er faretegn, og ikke i seg selv bevis for at menneskehandel foregår, og motsatt, at ting tilsynelatende kan være i orden, men skjule en annen virkelighet. For å få bedre innblikk i «den andre virkeligheten» kreves det som regel at man kommer i kontakt med og oppnår tillit hos arbeidstakerne selv. Aktørene mener at menneskehandel sjelden avdekkes ved første kontakt. En person som jobber med bistand til ofre for menneskehandel, sa:

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

Når arbeidstakerne bor på selve arbeidsplassen uten brakkerigg eller lignende, er det et signal om svært dårlige vilkår. Dette er også lettere å oppdage enn om arbeidstakerne for eksempel bor i en overfylt og dårlig leilighet utenfor arbeidsplassen.

Gjennom informasjonen vi har fått under intervjuene, samt rettspraksis, utkrystalliserer det seg noen faktorer som gjør at eksempelvis tilsynsmyndighetene bør undersøke nærmere. Avhengighetsforholdet kan være sterkt dersom man blir hentet og får bolig gjennom arbeidsgiver, men behøver i utgangspunktet ikke tyde på utnytting (de to første kulepunktene). De neste tre kulepunktene er imidlertid isolert sett viktige indikatorer på at noe er galt.

- Dersom arbeidstakeren er avhengig av å få bolig gjennom arbeidsgiver
- Hvis man har blitt hentet til Norge for å jobbe
- Dersom arbeidstakerne får utbetalt lønn kontant

- Dersom arbeidstakerne holdes isolert på arbeidsplassen, uten nettverk
- Dersom arbeidstakerne ikke har kontroll over egne dokumenter og penger

## 4.2 Tilsynsmyndighetenes rolle og tverretatlig kommunikasjon

Tilsynsmyndighetene har stor kunnskap om reguleringer i arbeidslivet. Men avdekking av menneskehandel er ikke deres primær oppgave. Det er lav bevissthet om problematikken og frykt for å sette i gang en stor prosess som viser seg å være noe annet enn det man trodde, og som kanskje kan sette den man prøvde å hjelpe i en vanskelig situasjon ved at de mister jobben eller blir sendt ut av landet. Det er også forholdsvis sjelden man kommer over forhold der det er mistanke om menneskehandel, og man mangler dermed erfaring med å gjenkjenne tegnene og rutiner for å følge opp. I tillegg handler det om hvilke mandat disse myndighetene skal ivareta. Det store spørsmålet er på hvilket tidspunkt – og hvordan – man melder videre til politiet ved avdekking av kritikkverdige arbeidsforhold.

Blant våre informanter i politiet kom det fram følgende synspunkt:

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

Systematisk arbeid med kompetanseheving i tilsynene er dermed en viktig prioritet for å bedre avdekkingen av mulig menneskehandel i arbeidslivet. Det er vårt klare inntrykk at det er en stor interesse og et stort behov for mer kunnskap. Noen av våre informanter i ulike tilsyn så tilbake på saker som de nå mente de burde ha anmeldt til politiet, som følge av økt bevissthet om menneskehandel:

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

Som vist, krever arbeid mot menneskehandel en tverretatlig samarbeidsstruktur, og her har man i Norge et svært godt utgangspunkt sammenliknet med mange andre land. De siste årene er det opprettet sju samlokaliserte enheter mot arbeidslivskriminalitet i Oslo, Bergen, Stavanger, Kristiansand, Trondheim, Bodø og Tønsberg. Deltakere er Arbeidstilsynet, Skatteetaten, politiet og arbeids- og velferdsetaten. Andre etater deltar også i samarbeidet, som Statens vegvesen, Tolletaten, Mattilsynet, El-Tilsynet. Ved noen av sentrene er det etablert en egen menneskehandelkontakt. Disse enhetene er i førstelinjen, blant annet med tilsyn. Målet er å avdekke brudd på lover og regler innenfor flere områder, eksempelvis brudd på arbeidsmiljøloven og svart arbeid. Enhetene vil derfor spille en svært viktig rolle både for å øke bevisstheten om problematikken og i avdekking av enkeltsaker.

Myndighetene har som mål at det skal legges til rette for god kontakt mellom etatene i det tverretatlige a-krimisamarbeidet og partene i arbeidslivet. Det har i en årrekke vært pekt på utfordringen med å få til et operativt samarbeid mellom selvstendige statlige etater, og særlig behov for enklere tilgang på informasjon fra ulike databaser. Bedre koordinering mellom etatene er også en av hovedmålsettingene i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet, og rubriseres under «løpende

arbeid». Det samme gjelder styrket informasjonsdeling mellom kontrolletatene og mellom kontrolletatene og politiet.

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

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

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

Etter felleskontroller ved a-krimsentret skal det lages tverretatlige rapporter om hvilke personer og virksomheter man har møtt, og hva man avdekket under kontrollen. Så skal etatene undersøke om det er noen saker som det skal jobbes videre med. Kommunikasjonen på tvers av etatene kan likevel oppleves som problematisk, på tross av mange års erfaring med samarbeid – og samlokalisering. Når nøkkelpersoner forsvinner ut, forsvinner også relasjonene og kompetansen. Et skritt i positiv retning er endring av skatteforvaltningsforskriften i 2019, noe som gjør at Skatteetaten har anledning til å gjennomføre ransaking og bevissikring.<sup>8</sup>

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

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

Når de blir transportert ut av landet, er én mulig konsekvens at utnyttningen fortsetter i andre land.<sup>9</sup> Bakgrunnen for denne problemstillingen er blant annet at utlendingsenhetene har måltall for hvor mange som blir transport ut av landet.

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

Høsten 2020 kom ØKOKRIM med en rapport som viste at politiet ikke har lovhjemmel til å bistå i tverretatlige kontroller mot arbeidslivskriminalitet.<sup>10</sup> Dette svekker

<sup>8</sup> Skatteforvaltningsforskriften §10-15

<sup>9</sup> [https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=vedlegg%2F2018\\_06%2F1255683\\_1\\_1.pdf](https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=vedlegg%2F2018_06%2F1255683_1_1.pdf)

<sup>10</sup> Brudd på politiloven § 7.

innsatsen, blant annet fordi det er bare politiet som kan be om legitimasjon ved denne type kontroller. At politiet ikke lenger kan være med på felles kontroller, oppleves som svært problematisk av andre tilsynsetater og det pekes på at utviklingen i samarbeidet går i feil retning. Fra informanter i politiet påpekes det at etaten på denne måten mister kunnskap om hva som foregår og mulighet til å ta egne initiativ. Dette kan ha stor betydning for mulighetene til å avdekke menneskehandelsaker. Politiets oppfølging av ØKOKRIMs utredning og endelige avklaringer rundt politiets forvaltningsmessige myndighetsutøvelse i a-krimssamarbeidet imøteses av de øvrige etatene.<sup>11</sup>

I Oslo har man satt i gang tiltak for at politiet i større grad kan følge opp aktuelle saker som blir fanget opp i a-krimssamarbeidet. Oslo politidistrikt har blant annet økt ressursene til a-krimssenteret og til etterforskning og påtale innenfor dette området. Det er tydelig behov for dette, fordi virkemidlene som er tilgjengelige innenfor forvaltningssporet ikke oppleves som tilstrekkelige når man avdekker alvorlige forhold. Ett problem for politiet er imidlertid at de kommer for seint inn i sakene, noe som kan ha ført til at ofrene er blitt påvirket av andre før de snakker med politiet.

Menneskehandel er nå også kommet inn på programmet for den årlige obligatoriske opplæringen i politiet. Inntrykket fra våre informanter er at bevisstheten om problematikken er økende, men at det fremdeles er behov for «å spre tanken».

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

Skillet i sanksjoner går mellom «forvaltningssporet» (administrative sanksjoner, som pålegg og gebyrer) og «straffesporet» (anmeldelse til politiet og eventuelt påtale og straff). Politiets virkemidler er både i forvaltningssporet og straffesporet. Flere av sakene som avdekkes, løses i forvaltningssporet etter utlendingsloven, for eksempel bort- og utvisning. Ved mer alvorlige brudd på utlendingsloven, for eksempel ved bruk av ulovlig arbeidskraft, blir sakene i tillegg fulgt opp med anmeldelse.<sup>12</sup>

Høsten 2020 ble det lagt fram et forslag om straffeansvar for lønnsstyveri.<sup>13</sup> Typiske eksempler på lønnsstyveri er at arbeidsgiver unnlater å betale ut lønn eller at lønna er for lav i forhold til hva som følger av lov eller avtale. Det foreslås at straffeansvaret plasseres i arbeidsmiljøloven, og ha den samme strafferammen som tyveri, det vil si bot eller fengsel i inntil to år. I skrivende stund (april 2021) har forslaget fått blandet mottakelse. I høringsuttalelsene pekes det blant annet på at slike saker er vanskelige å bevise, og at hovedutfordringen er at straffbare forhold som allerede er kriminalisert ikke blir straffeforfulgt i tilstrekkelig grad.

---

<sup>11</sup> Felles årsrapport for etatenes innsats mot arbeidslivskriminalitet 2020

<sup>12</sup> Årsrapport for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet (Arbeidstilsynet, NAV, Politiet og Skatteetaten). <https://www.arbeidstilsynet.no/contentassets/7ec576afb75a45b69f8a74705e9c18/felles-arsrapport-2018---arbeidslivskriminalitet.pdf>

<sup>13</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/01ac50bc97f94958b42d405bddb24a2e/horingsnotat-1-straffeansvar-for-lonnstyveri-og-okt-strafferamme.pdf>

### 4.3 Tilgang til informasjon om utnyttingsforhold

Ved siden av utfordringer i regelverk og mandat som de ulike myndighetene forvalter, opplever våre informanter at det er en del praktiske problemer i arbeidet med å innhente informasjon om arbeidsforholdene. Dette handler særlig om språk, hvilken situasjon arbeidstakerne er i med tanke på om de er villige til å dele informasjon, og at en del arbeid foregår i former som er lite tilgjengelige for tilsyn. Våre informanter opplever dessuten at mange utenlandske arbeidstakere har lav tillit til offentlige myndigheter, og vegrer å snakke om sin egen situasjon.

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

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

### 4.4 Andre aktører som identifiserer menneskehandel

I flere tilfeller har frivillige organisasjoner kommet i kontakt med personer som har fortalt om utnyttning, men som ikke ønsker kontakt med myndighetene. Sammenliknet med offentlige myndigheter, er det vanligere at frivillige organisasjoner har kontakt med enkeltpersoner over tid. Det kan gjøre at annen informasjon om utnyttingsforholdet kommer fram.

Et samarbeid mellom offentlige og frivillige aktører kan derfor være avgjørende, disse kan både utfylle hverandre og sannsynligvis komme i kontakt med ulike grupper. En informant fra tilsynsmyndighetene påpeker at man er for lite flinke til å utnytte de ressursene som finnes i frivillig sektor, og mener at frivillige aktører er bedre til å identifisere og at de er flinke til å invitere til samarbeid.

Også representanter for arbeidstakerorganisasjoner opplevde noen ganger at utenlandske arbeidere har liten tillit til dem, blandet med frykt for at arbeidsgivere skulle få vite at de hadde kontakt med en fagorganisasjon. Én representant for fagbevegelsen sa:

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

Dersom tilliten til myndigheter eller fagforeninger er lav, kan det likevel være en vei ut av et utnyttingsforhold å få informasjon fra disse om andre som kan bistå. Dette krever også et tillitsforhold mellom offentlige og frivillige aktører, og en avklaring av gjensidige forventninger, ikke minst til informasjonsdeling. Slikt samarbeid vil dessuten være avhengig av møteplasser og kontakt over tid.



Samtlige politidistrikt opprettet funksjonene «næringslivskontakt» i 2017 og 2018. Dette har ført til bedre dialog mellom politiet, næringsliv og andre aktører, og forventes å ha en forebyggende effekt mot grov utnytting i arbeidslivet.<sup>14</sup>

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

#### **4.5 Tilrettelegging for «selvidentifisering»**

Det er ofte avgjørende for avdekkingen at ofrene selv ønsker å bli identifisert. Dette avhenger blant annet av tillit, og en tro på at det vil føre til en positiv endring å fortelle om utnytting. Muligheter for bistand og beskyttelse mot dem som har stått for utnyttingen, er derfor sentralt.

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

Flere informanter pekte på at det kan sitte langt inne, for eksempel for en østeuropeisk mann, å innrømme at han har blitt utnyttet, og at dette henger sammen med forventninger til mannsrollen. Internasjonal forskning har pekt på at mye av informasjonsmaterialet om menneskehandel opprinnelig har vært utviklet med tanke på kvinner i prostitusjon, og at det noen ganger kan være mer eller mindre «kjønnede» framstillinger, ordvalg og visuelle virkemidler som kan tolkes som feminine og som derfor egner seg dårlig til å nå fram til menn (Smirgana-Ingelström 2019). Det kan være subtile faktorer i ordvalg og framstilling som kan virke fremmedgjørende eller irrelevante for ulike grupper av mulige ofre for menneskehandel.

#### **4.6 Forståelse av menneskehandel og forventninger til ofrene**

Forestillingen om at menneskehandel kun dreier seg om fysisk tvang, synes å være utbredt. Flere inspektører i Arbeidstilsynet snakker om å sitte igjen med en dårlig følelse etter tilsyn, men at de ikke i utgangspunktet har tenkt at det kan være menneskehandel, fordi tvangen ikke har vært synlig eller åpenbar. De har opplevd at de verken har kunnskapen, virkemidlene eller kontaktene til å ta en sak videre. Dette peker også på et aspekt ved definisjonen av menneskehandel som kan være intuitivt vanskelig å forstå, nemlig at det ikke er avgjørende om personen opplever å være frivillig i situasjonen, dersom man for eksempel har vært i en sårbar situasjon i utgangspunktet. Det kan raskt snike seg inn et aspekt av relativisme, der man tenker at forholdene er kritikkverdige, men samtidig bedre enn dem arbeidstakerne kommer fra,

<sup>14</sup> <https://www.arbeidstilsynet.no/contentassets/7ec576afb75a45b69f8a74705ebe9c18/felles-arsrapport-2018---arbeidslivskriminalitet.pdf#page=1&zoom=auto,-121,848>

og at det derfor kanskje er utnyttning, men neppe menneskehandel. Hvis den som blir utnyttet ikke selv gir inntrykk av å ønske seg ut av situasjonen, kan terskelen dessuten bli høyere for å handle.

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

## 5 Hjelp og beskyttelse

---

Ved mistanke om forhold som er så alvorlige at det kan være snakke om menneskehandel, er det behov for beredskap. Dette avhenger av at det finnes kunnskap i de ulike etatene om hva andre gjør, og denne kunnskapen bør være en sentral del av kompetansehevende tiltak. Videre kan kunnskap om tilgjengelige hjelpetiltak gjøre det mulig for personer i utnyttingsforhold å søke bistand uten å måtte gå via myndighetene.

Mange som er utsatt for menneskehandel eller grov utnytting har lav tillit til myndighetene, kombinert med at de ofte er uvillige til å se på seg selv som ofre. De blir værende i en utnyttingssituasjon fordi de opplever at de ikke har noe alternativ, eller de håper at det på en eller annen måte skal ordne seg – enten ved at de finner en annen jobbmulighet, eller at de likevel får pengene de er blitt lovet.

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

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

I den første gruppen hadde noen tatt imot hjelp i en overgangsperiode mens de ventet på å få hjelp med retur til hjemlandet. Aktørene som var i kontakt med dem, opplevde at de var lite meddelssomme og heller ikke var interessert i noen kontakt med politiet eller andre myndigheter.

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

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

### 4.7 Innretning på bistand og beskyttelse

Det er svært store variasjoner i bistandsbehovene i målgruppen, og det gir ikke helt mening å snakke om målgruppen som en enhetlig gruppe. De kan ha svært ulike utgangspunkt, både med tanke på hva de har opplevd og med tanke på sosioøkonomiske og personlige ressurser.

## **Fysisk og psykisk helse**

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

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

Personer med opphold under refleksjonsperioden har rett til fastlege og mottar helsetjenester i det vanlige helsevesenet. Det virker som det kan være vanskeligere når det er behov for spesialisthelsetjenester, og helt spesielt ble tilgangen til psykiatri og distriktpsykiatriske sentre (DPS) nevnt av våre informanter.

## **Kognitive funksjonsnedsettelse**

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

## **Jobb og aktiviteter**

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

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

Lengden på oppholdet avhenger av hvor lenge etterforskningen pågår og om saken går videre i rettsapparatet, og uforutsigbarheten skapes gjennom at utfallet er koblet til en strafferettslig prosess. Man kunne sett for seg en større forutsigbarhet dersom man hadde koblet rettighetene til bistand bort fra arbeidet til politi og rettsvesen på

et overordnet lovnivå, og gitt grunnlag for (midlertidig) opphold basert på individuelle vurderinger av behov. Aktører i bistandsapparatet for ofre for menneskehandel har etterspurt slike endringer i utlendingsloven i flere år.<sup>15</sup>

### **Juridisk bistand**

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

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

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

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

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

LOs juridiske avdeling kan yte bistand til arbeidstakere med dårlig sosialt sikkerhetsnett som risikerer å stå uten inntekt. Bakgrunnen for denne ordningen var meldinger om arbeidstakere som ikke var behandlet grovt nok til å få beskyttelse som ofre for menneskehandel og tvangsarbeid, men som var for utslåtte og sårbare til at det var naturlig å forvente at de var medlemmer av fagforeninger. Dette er mennesker som gjerne «faller mellom alle stoler». Tilbudet er del av LOs strategi mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, og er tenkt som en tjeneste for det strengt arbeidsrettslige. Høsten 2020 bistod avdelingen 15 arbeidstakere, og de fleste sakene dreier seg om mangel på utbetalt lønn (lønnstyveri) og frykt for oppsigelse dersom man stiller krav.

---

<sup>15</sup> Se for eksempel <https://www.nrk.no/ostlandssendingen/mener-regjeringen-svikter-ofre-for-menneskehandel-1.14700062>

## 6 Etterforskning og straffeforfølgelse

---

Den første og helt åpenbare forutsetningen for at saker skal etterforskes og straffeforfølges er at de avdekkes (identifiseres) og vurderes av politiet. Vi har pekt på en rekke utfordringer i dette arbeidet. Det framstår som om spesialenhetene mot menneskehandel i politiet burde ha en mer framtrædende rolle og et mer omfattende samarbeid med ulike tilsyn. Dette er også et spørsmål om ressurser og organisering.

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

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

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

### **Bruken av andre lovparagrafer i straffeforfølgelse av menneskehandel**

At det kommer få saker opp i rettsapparatet, skyldes blant annet få anmeldelser og påfølgende etterforskning. Én forklaring kan være at det faktisk ikke er så mange saker som faller inn under straffelovens paragrafer om menneskehandel. Samtidig er det mye som tyder på at disse paragrafene er underbrukt i saker som angår arbeidslivet.

Sakene blir tolket som «grov sosial dumping», brudd på utlendingsloven, eller bruk av ulovlig arbeidskraft. Som regel er det utenlandske arbeidstakere som er utsatt for ugjerninger. I de tilfeller det dreier seg om arbeidstakere fra land utenfor EU/EØS, kan manglende oppholdstillatelse etter utlendingsloven tas i bruk som alternativ til

å etterforske en eventuell menneskehandelsak.<sup>16</sup> EØS-borgere kan dessuten bli utvist av hensyn til offentlig orden eller sikkerhet, for eksempel om de har vedtatt forelegg for simpelt tyveri eller naskeri.<sup>17</sup>

En annen side ved dette kan være at påtalemyndighetene velger å reise tiltale etter andre paragrafer, som de anser at det er større sjanse for å «komme i mål med», selv i saker hvor det er mistanke om en alvorlighetsgrad som kunne vært dekket av menneskehandelsbestemmelsene. En forklaring kan være at det er vanskelig å føre bevis i disse sakene, ikke minst aspekter som har med utnyttning av sårbarhet som del av tvangsmidlene. Flere aktører i bistandsapparatet uttrykte at de mente påtalemyndighetene var for tilbakeholdne med å reise menneskehandelstiltaler i saker som angikk arbeid.

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

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

Tiltale og rettssak med menneskehandelparagrafene som utgangspunkt kan gi rettigheter til varig opphold og mer omfattende støtte. Det samme saksforholdet behandlet under brudd på arbeidsmiljøloven eller bruk av ulovlig arbeidskraft gir ingen rettigheter. Det er også store forskjeller i strafferammer, avhengig av hvilken lovparagraf som blir brukt. Bruken av menneskehandelparagrafene blir dermed også viktig for å signalisere alvorlighetsgrad. Det kan kanskje være lett å falle ned på bestemmelsene med laveste strafferammer. Det finnes rett og slett ikke noe mellomstykke, og avstanden oppleves som stor.

Dette er noe av grunnlaget for et nytt forslag om å heve strafferammen i arbeidsmiljøloven, som ble lagt fram i oktober 2020. Konkret foreslås det å høyne den øvre strafferammen fra inntil tre års fengsel til inntil fem års fengsel. Begrunnelsen er at arbeidsmiljølovens strafferamme blir mer konsistent med sammenlignbar lovgivning. Dersom dette forslaget blir vedtatt, kan det bidra til å fylle noe av det «lov-tomme» rommet – altså forskjellen i strafferammer mellom arbeidsmiljøloven og straffeloven.

## Ressurser og kompetanse i politiet

Et aspekt som ble nevnt av flere informanter som en hindring for å heve disse sakene, var frykten for å bli sittende igjen med ansvaret for noe som oppleves uhåndterbart. Måltall og raske avgjørelser kan gå på bekostning av å fordype seg i en komplisert sak. Frykten er et sakskompleks med et slikt omfang vil kunne ta opp alle de tilgjengelige ressursene man har til etterforskning, uten at man vet om man kommer i mål eller ikke. En informant i politiet sa:

<sup>16</sup> Utlendingslovens §108 omhandler blant annet forsettlig eller grovt uaktsom bruk eller formidling av arbeidskraft som ikke har nødvendig tillatelse etter loven, eller forleder en utlending til å reise inn i riket med sikte på å bosette seg her.

<sup>17</sup> Instruks om justering av utvisningspraksis for utlendinger som er straffet for overtredelse av straffeloven § 257 og § 391 a. Rundskriv 18.06.2013 (UDI).

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

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

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

Denne typen bevisførsel krever ofte et internasjonalt samarbeid og at lokalt politi i hjemlandene til de fornærmede foretar avhør og bevisinnsamling. I etterforskning av arbeidsutnyttning kan det være et kompliserende element at ofre for menneskehandel objektivt sett kan ha bedre forhold der de blir utnyttet enn de hadde opprinnelig, rett og slett fordi nøden er så stor og mulighetene så få der de kommer fra. Dette kan både gjøre det vanskelig å få forståelse utenfor fagmiljøene for at en sak kan være menneskehandel i Norge, og komplisere internasjonal etterforskning.

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

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

#### **4.8 Hva gjør at ofre medvirker til etterforskning?**

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

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

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



menneskehandel skal tørre å bistå politiet i straffeforfølgning av bakmennene, uten frykt for represalier».<sup>18</sup>

Det er liten grunn til å tvile på at mulighetene for opphold som ligger i vitneinstruksjonen kan være motiverende for å bidra i en etterforskning og eventuelt vitne. Dette er ikke unik norsk politikk, men basert på internasjonale anbefalinger og forpliktelser knyttet til oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel. Også andre deler av det internasjonale rammeverket for menneskehandel har som formål å få ofre til å vitne. For eksempel behandles spørsmålet om fritak for straffeforfølgelse for forhold som er knyttet til å ha vært utnyttet i menneskehandel i et EU-direktiv fra 2011, hvor formålet er beskrevet slik: «... to safeguard the human rights of victims, to avoid further victimization and to encourage them to act as witnesses in criminal proceedings against the perpetrators.»<sup>19</sup>

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

Som nevnt kan bevissituasjonen være vanskelig, og ikke alle saker kommer til rettssak. Det kan bli problematisk hvis dette kommer fram på et tidspunkt hvor den fornærmede allerede har samarbeidet i de innledende fasene. Det kan sette ofrene i en svært vanskelig situasjon, uten at saken har kommet så langt at den kvalifiserer til beskyttelse etter vitneinstruksjonen. Det kan skape falske forhåpninger.

Noen informanter mente også at man må forholde seg til at enkelte kan tilpasse historiene sine til det de tror er forventet av dem, noe som kan utgjøre et rettssikkerhetsproblem. Ordningen slik den framstår i dag kan bidra til å trekke i tvil troverdigheten til ofre for menneskehandel som vitner i rettssaker generelt. I en dom fra Oslo Tingrett i 2008<sup>20</sup> drøftes dette eksplisitt.:

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

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

---

<sup>18</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-312010-instruks-om-oppholdstillatelse/id627772/>

<sup>19</sup> European Union, EU Council Directive 2011/36/EU of 5 April 2011: On preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA, 2011.

<sup>20</sup> 10-018699MED-OTIR/03

## 5 Konklusjoner og anbefalinger

---

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

Det er behov for kvalitetssikret kunnskap om menneskehandel blant aktører i arbeidslivet og hos personer som kommer i kontakt med særlig sårbare migrantgrupper, for å skape en større bevissthet og trygghet til å ta saker videre. Oppstilling av ulike mulige kriterier (såkalte indikatorer) på menneskehandel ser ut til å ha en begrenset nytte for å øke dybdeforståelsen og handlingsevnen. Det kan være mer nyttig å vise til eksempelsaker der man bør reagere, og som tydelig viser ulike typer tvangsmidler knyttet til utnytting av sårbarhet. En utfordring i denne sammenhengen er at rettspraksisen så langt er begrenset.

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

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

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

arbeidsgiver, 3) manglende norskferdigheter og kjennskap til norske reguleringer, 4) nettverk i Norge.

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

Hvilken administrativ status man har – det vil si om man er arbeidsinnvandrere, asylsøker, flyktning eller ikke har lovlig opphold – hører med i vurderingen. Dersom man må ha oppholdstillatelse (aktuelt for personer fra såkalte tredjeland, altså utenfor EU/EØS), er man for eksempel i et sterkere avhengighetsforhold til arbeidsgiver enn hvis man kommer fra et EØS-land. For å kunne søke opphold fra tredjeland, trengs det et konkret tilbud om arbeid fra en arbeidsgiver. Personer uten lovlig opphold og de som har fått avslag på asylsøknaden, får ikke arbeidstillatelse. Særlig personer uten lovlig opphold vil være i stor fare for å bli utnyttet.

Hva slags tilknytning du har til arbeidslivet kan også påvirke sårbarheten. En løs tilknytning, hvor man lett kan miste jobb og inntekt, vil føre til større avhengighet til arbeidsgiver eller oppdragsgiver.

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

Det er forventninger om at aktører med tett kontakt med arbeidslivet skal være i stand til å avdekke menneskehandel. Spørsmålene er hvor og hvordan ofre for menneskehandel kan identifiseres, hvordan samarbeidet mellom ulike aktører fungerer og hvilke mandat og virkemidler kontrollinstansene har for å avdekke menneskehandel.

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

- Manglende bevissthet om fenomenet
- Mangel på kompetanse
- At lovverket ikke er egnet for å ta kriminelle aktører innenfor dette området.
- Forvalter en praksis med stor vekt på veiledning og forebygging
- Språklige og kulturelle barrierer i møte med arbeidstakere
- Usikkerhet rundt hvem som skal kontaktes i akutte situasjoner
- Usikkerhet om hva slags fare man utsetter arbeidstakeren (offeret) for, og hva man egentlig kan love av bistand

- At arbeidstakeren selv ikke oppfatter seg som offer og det blir vanskelig å få ut informasjon
- Å koordinere innsats og lovverk mellom ulike offentlige myndigheter

Den fremste forutsetningen for avdekking er kunnskap om hva menneskehandel omfatter, og mye lærdom kan hentes gjennom konkrete saker (for eksempel rettspraksis). Samtidig er det ikke realistisk at man kan identifisere menneskehandel ved en første kontakt. Tvungen er ikke alltid synlig, og det kan være mange varianter av tvang (for eksempel økonomisk og kulturell). Mistanke bør imidlertid undersøkes nærmere. Det vil sjelden i utgangspunktet være klart hvor alvorlig en sak er. Derfor er det viktige er at man er bevisst på hvilke saker som bør bringes videre til politiet – de må vite hvem de skal kontakte ved mistanke og ha beslutningsmyndighet til å gjøre det.

Her ser det generelt ut til å mangle gode rutiner og strukturer i dag. Det framstår som at kommunikasjon om mulige saker både internt i politiet og på tvers av etater fremdeles er et problem. Samtidig blir dette et ressurs spørsmål – har politiet nok ressurser til å gå dypt nok inn i alle saker som *kan* være menneskehandel? Og er kompetansen til å kjenne igjen disse sakene god nok utenfor spesialenhetene i politiet? Dette er aspekter ved arbeidet mot menneskehandel som oppleves som en stor utfordring av flere.

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

- Personene ser ikke seg selv som ofre, det er uklart for dem hvorfor de skal ta imot bistand, og hva denne bistanden skal føre til.
- De færreste vil fortelle hva de er utsatt for. De kan frykte å miste jobben, bli sendt ut av landet, frykte den som står bak, oppleve trusler mot seg selv eller mot familien, de kan ha et avhengighetsforhold til den som utnytter dem, eller kan være del av samme sosiale nettverk eller lokalsamfunn (også i hjemlandet).
- Særlig tredjelandsborgere frykter å bli sendt ut.
- Språklige og kulturelle barrierer og manglende tillit til myndigheter.

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

Mye av bistanden til ofre for menneskehandel ser i seg selv ut til å fungere etter målene. Det finnes bo- og aktivitetstilbud, de formelle helserettighetene er på plass, og ofre for menneskehandel har tilgang på juridisk bistand. Det er en stor vilje til å bistå denne gruppen.

Det er et tankekors at antallet identifiserte ofre som mottar bistand går ned. Ifølge våre informanter ikke er noen grunn til å tro at det har vært noen særlig reduksjon i antall personer som faktisk blir utnyttet.

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

Kategoriseringen av hvorvidt man er «innenfor» eller «utenfor» menneskehandel blir kanskje uforholdsmessig viktig med tanke på hvilke muligheter som finnes. Dette skyldes organiseringen og lovverket som kobler ofrenes rettigheter til politietterforskning og de kravene som stilles innenfor rettsapparatet, samtidig som mange av sakene ikke kommer igjennom dette nåløyet.

Dersom bistanden var lettere tilgjengelig uten at den var så sterkt koblet til menneskehandelparagrafene i straffeloven, ville man kanskje fått mer informasjon om kritikkverdige og kriminelle forhold i arbeidslivet fra dem som opplever å bli utsatt for dette. Det er verdt å merke seg at vitneinstruksen for ofre for menneskehandel ble utvidet til å gjelde også i saker der det ble reist tiltale etter hallikparagrafen, etter at man observerte at utslagene ble svært urimelige for de fornærmede når påtalemyndighetene ikke reiste påtale om menneskehandel. Det har ikke vært diskutert tilsvarende tillemperinger for ofre for menneskehandel i arbeidslivet, noe som kunne vurderes for å sikre like rettigheter uavhengig av utnyttingsform.

Samtidig er det også en del praktiske aspekter som kan forbedres innenfor systemet. Samarbeidet mellom ulike aktører er helt sentralt for at bistanden skal fungere på en god måte. Dette er et felt som har vært og er preget av et stort innslag av frivillige organisasjoner. Disse har lang erfaring i å jobbe med målgruppen, og deres involvering kan sikre både en kontinuitet og en fleksibilitet i bistanden som ytes. Samtidig er dette et fagfelt hvor det synes å være et behov for bedre koordinering, og for at bistanden ytes på en måte som kan være mer forutsigbar.

Både med tanke på forebygging/avdekking og bistand/beskyttelse er det viktig å forstå innsatsen mot menneskehandel som del av en tiltakskjede, som involverer samarbeid mellom mange aktører.

Et beslektet og også gjennomgående tema i denne rapporten er viktigheten av en felles (og riktig) begrepsforståelse. Det finnes mange tolkninger av hva menneskehandel er. Noen bruker andre udefinerte og upresise begreper som «slaverilignende tilstander» eller «moderne slaveri» synonymt med menneskehandel. Andre prøver å avgrense det juridiske begrepet menneskehandel mot det ikke-juridiske begrepet «grov sosial dumping», og så videre. Uklar begrepsbruk blir et hinder for godt samarbeid mellom ulike aktører og, ikke minst, i kommunikasjonen med mulige ofre for menneskehandel.

Det er lett å forstå at noen leter etter andre begreper for å formidle den grove utnyttingen som ligger under og de store personlige og samfunnsmessige konsekvensene slik kriminalitet kan ha. Det er også lett å forstå at man kanskje leter etter begreper som kan virke mobiliserende. Det er likevel en stor fare for at man «heller barnet ut med badevannet» ved å bruke andre og mer forenklete begreper for å skape mer engasjement og oppmerksomhet.

Et helt grunnleggende dilemma er hvordan man skal finne riktig balanse i innsatsen mot menneskehandel. Det er viktig å få informasjon om menneskehandel og den utnyttingen som kan skje praktisk talt foran øynene våre, ut til relevante aktører og befolkningen generelt. Avdekking er en forutsetning for å kunne bistå ofre og straffeforfølge de som utnytter. Samtidig, med det vi vet om hvor strenge krav som stilles til disse sakene i rettssystemet, må man vurdere hva som blir *riktig* identifisering. Hvis man ser for seg at «alle» skal bli i stand til å gjenkjenne tegn på utnytting som kan være menneskehandel, og at alle saker med mulig utnytting blir sluset inn mot rammeverket for menneskehandel, risikerer man et stort antall saker som ikke når opp til de strenge kriteriene som skal til for å komme igjennom det siste nåløyet.

Noe av problemet i dag er at det blir et enten-eller-spørsmål om man faller innenfor eller utenfor lovbestemmelsene som omhandler menneskehandel. Dette kan ha

store konsekvenser for bistand til utnyttede personer. Det som er rett utenfor, er kanskje vel så viktig som det som kommer innenfor definisjonen av menneskehandel.

## 5.1 Behov for mer kunnskap? Noen ressurser

Det finnes etter hvert flere ressurser og kompetansemiljøer på menneskehandel. Her har vi samlet noen av dem, og lagt særlig vekt på samlesider som henviser videre til andre sentrale aktører på menneskehandelfeltet, samt noen ressurser som er spesielt relevante for menneskehandel og utnytting i arbeidslivet.

- **Nettressurs og veiledning:** <https://menneskertilsalgs.no/> - en ressurside utviklet av Regionalt senter om vold og traumatisk stress (RVTS) Øst, rettet mot ulike yrkesgrupper som kommer i kontakt med mulige ofre for menneskehandel. Siden inneholder blant annet kontaktinformasjon til hjelpeapparatet og artikler om ulike sider ved å jobbe mot menneskehandel, inkludert regelverk og hva som bør føre til mistanke og videre handling. Har man en følelse av at noe er galt i en sak, er dette et bra sted å starte.
- **Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM), Politidirektoratet:** Her finnes årlige tilstandsrapporter om menneskehandel i Norge, oppsummering av rettsavgjørelser, veiledere og verktøy, mm.  
<https://www.politiet.no/rad/menneskehandel/slik-jobber-politiet-for-a-be-kjempe-menneskehandel/>
- **Rapport om menn som ofre for menneskehandel i Norge:** Rapporten *Menn utsatt for tvangsarbeid i Norge : en rapport om deres erfaringer og juridiske situasjon*, skrevet av Carola Lingaas, Bergit Haugland, og Erik Skjeggstad, kom ut i januar 2020, rett etter Fafos opprinnelige rapport om menneskehandel i arbeidslivet, og forteller om erfaringene til menn som har vært utsatt for menneskehandel og har mottatt bistand hos Frelsesarmeen Safe House Filemon  
<https://vid.brage.unit.no/vid-xmlui/handle/11250/2636555>
- **Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningscenter (NTAES)** ble opprettet som et tiltak fra Regjeringen for å skjerpe politiets og kontrollatatenes innsats mot økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivsskriminalitet. Her finner du rapporter med analyser av ulike forhold knyttet til arbeidslivsskriminalitet  
<https://www.okokrim.no/ntaes.447592.no.html>
- **Fair Play Bygg:** Fair Play Bygg er et topartssamarbeid mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, som jobber for seriøsitet i byggenæringen. Fair Play Bygg har lokale organisasjoner i Oslo, Rogaland og Trøndelag, og gir blant annet ut årlige rapporter om arbeidet sitt.  
<https://fairplaybygg.no/>
- **Fafo Østforum:** Fafo Østforum er en forskningsstøttet møteplass med oppdatert kunnskap om arbeidsinnvandring. Hovedaktiviteter er nyhetstjeneste og seminarer. Østforum har i dag 23 deltakerorganisasjoner som representerer partene i arbeidslivet, bedrifter og myndighetene. Interesserte kan kontakte Fafo Østforums prosjektleder Anne Mette Ødegård.  
<https://www.fafoestforum.no/>

# Referanser

---

- Brunovskis, A. & Skilbrei, M-L. (2016). Two birds with one stone? Implications of conditional assistance in victim protection and prosecution of traffickers. *Anti-Trafficking Review* (6), 13-30.
- Chuang, J. (2015). Debate: The Challenges and Perils of Reframing Trafficking as 'Modern-Day Slavery'. *Anti-Trafficking Review* (5).
- Departementene. (2019). *Strategi mot arbeidslivskriminalitet. Revidert 5. februar 2019*.
- Horgen, J. H. & Eldring, L. (2011). *Polonia i Oslo 2010. Mobilitet, arbeid og levekår blant polakker i hovedstaden*. Fafo-rapport 2011:27.
- Jahnsen, S. Ø. (2014). *Menneskehandel og tvangsarbeid. En forstudie om gråsoneproblematikk innenfor innsatsområdet arbeidsmarkeds kriminalitet*. Politihøgskolen. PHS Forskning 2014: 3
- McAdam, M. (2019). The International Legal Framework on Human Trafficking: Contemporary Understandings and Continuing Confusions. I J. B. Clark & S. Poucki (Red.), *The SAGE Handbook of Human Trafficking and Modern Day Slavery* (s. 18–37). SAGE.
- Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningscenter (NTAES) (2020). *Arbeidslivskriminalitet i Norge. Situasjonsbeskrivelse 2020*.
- Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningscenter (NTAES) (2017). *Arbeidslivskriminalitet i Norge. Situasjonsbeskrivelse 2017*.
- Forente Nasjoner (2000). *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, (2000)*.
- Ødegård, A. M. & L. Eldring (2016). *Nordiske arbeidstilsyn med utenlandsk arbeidskraft i bygg og transport*. TemaNord 2016:530. Nordisk ministerråd.
- Politidirektoratet. (2019a). *Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel - 2018*.
- Politidirektoratet. (2019b). *Rettsavgjørelser om menneskehandel*.
- Raftostiftelsen. (2018). En moderne norsk slaverilov. Hentet fra: <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/rafto-documents/Reports/Rafto-moderne-slaverilov-rapport-webversjon.pdf>
- Regjeringen (2019). Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/7b0b7f0fcf0f4d93bb6705838248749b/plattform.pdf>
- Riksrevisjonen (2016). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser. Dokument 3:14 (2015-2016)*. Fagbokforlaget.
- Smirgana-Ingelström, P. (2019). Challenges to Masculinity in Human Trafficking Assistance Programs, presentasjon på Østersjørådets konferanse, "Human Trafficking - a crime with too few convictions and too many victims", 21 -22 Februar 2019, Riga, Latvia
- Sønsterudbråten, S. (2013). *Bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel. Tverretatlig samarbeid i Oslo og Bergen*. Fafo-rapport 2013:01.

# Vedlegg 1 Metode

---

Analysen er basert på kvalitative intervjuer i Oslo og Bergen og gjennomgang av foreliggende kunnskap (rapporter og forskningsartikler), rettspraksis og en analyse av medieoppslag i årene 2016–2018. Datainnsamlingen foregikk i hovedsak i perioden oktober 2018 til mars 2019. I arbeidet med den opprinnelige rapporten ble det gjennomført 32 intervjuer med til sammen 38 personer (på noen av intervjuene var det flere informanter til stede). I forbindelse med utarbeidelsen av den reviderte versjonen er det gjennomført ytterligere seks kvalitative intervjuer med sentrale aktører (advokattjeneste, frivillig sektor, politi og tilsynsetat).

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

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

Vi har bedt informantene våre om å beskrive hovedtrekkene i konkrete menneskehandel- eller utnyttingsaker de har møtt i sitt arbeid, og hvor de enten har vært sikre på at det var menneskehandel, eller hvor de har vært i tvil. Vi har prøvd å kartlegge så mye som mulig informasjon om hver sak og hvordan den har vært behandlet i møtet med ulike institusjoner og organisasjoner – hvordan utnyttingsforholdet ble avdekket, hva slags type utnytting det var snakk om, om vedkommende ønsket og fikk bistand, og om saken ble anmeldt og etterforsket. Til sammen har vi fått informasjon om et trettitalls slike saker. Det er viktig å understreke at disse sakene ikke gir noe bilde eller antydning av det totale omfanget av slike saker i Norge, men at det dreier seg om tilfeller våre informanter var kjent med.

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



# Vedlegg 2 English executive summary

---

There is considerable knowledge about, and interventions that target, human trafficking and exploitation for prostitution. In labour trafficking, however, other actors are involved, the victims identified have more often been men, and assistance providers face other challenges than those that are known from trafficking for prostitution. Labour trafficking will also be encountered by other actors, and there is a considerable need for knowledge. This report is an updated summary of the original report "Menneskehandel i arbeidslivet" [Labour trafficking], published in 2019.

This report discusses a number of key topics, such as which forms labour trafficking can take and how the human trafficking term can be distinguished from other terms and concepts that are commonly used to describe exploitation in the work sphere. Furthermore, we look into practical experiences, opportunities and challenges related to anti-trafficking efforts in three main areas: detecting and identifying human trafficking, assistance to victims and investigation/prosecution of traffickers. The initiative for the original project was taken by The Municipality of Oslo and KS – Program for storbyforskning (research programme for metropolitan areas), which also provided the funding. The report is based on interviews with 38 respondents conducted in Oslo and Bergen, as well as a review of existing sources of information.

The objective of this report is to make information about labour trafficking more accessible and comprehensible to a wide range of actors, irrespective of their previous familiarity with this topic. There is a great interest among many different actors to learn more about labour trafficking and how to work against such exploitation. We are therefore pleased that the Council of Baltic Sea States (CBSS), as part of the project Competence Building, Assistance Provision and Prosecution of Labor Exploitation Cases (CAPE), has funded this updated and somewhat abbreviated publication. An important question for the CAPE project is whether connections can be identified between different recruitment practices for labour and whether human trafficking follows. We have therefore also updated the report with an additional six qualitative interviews on whether such connections have been observed in Norway.

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

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

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

In recent years, the concept of ‘modern slavery’ has come into use. This concept is not based on legislation or international conventions. Today, it is primarily associated with international activism and legislation targeting international supply chains. The concept is occasionally used as a synonym for human trafficking and occasionally as an umbrella term that may also include child labour and forced marriage. ‘Slavery’ is a narrow and imprecise concept to use in discussions of exploitation and labour trafficking and can stand in the way of the recognition of forms of exploitation that do not involve visible or obvious coercion. Slavery is also regulated by two sections (259 and 260) of the Norwegian Penal Code, which stipulate penalties of 10 and 21 years of imprisonment, respectively. It appears that the term ‘modern slavery’ is currently being used to rally political support, because it has a mobilising effect and attracts attention to these issues. There is, however, a question of what the costs of such a strategy are and what is lost along the way, in terms of a more realistic understanding of the problem. Moreover, efforts to combat human trafficking also depend on collaboration between a broad range of actors, and it is essential that these have a shared understanding of the key concepts.

The scope of human trafficking in Norway cannot be determined. Despite the increasing attention to labour trafficking, there has been a decline in the number of formal complaints to the police. In 2013, altogether 39 formal complaints concerning forced labour were raised, in 2018 there were 18. This does not necessarily reflect a real decline in labour trafficking in Norway, since many factors influence whether a case will be reported or not. Not least, it is essential that cases of labour trafficking are in fact detected and that those who are likely to come into contact with such exploitation are able to recognise signs that ought to spur further investigation. The information we have obtained through the interviews and from legal precedence helps identify some factors that would indicate that further investigations are called for. This list is not comprehensive, nor do these factors always mean that labour trafficking is taking place.

- If the employees depend on their employer for housing

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

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

In the trafficking cases that have been identified and prosecuted in Norway, recruitment of employees has taken place via informal networks, family and through intermediaries. Contact can be established both in person and through ads on social media. Often those involved come from the same town or village. Our key informants in the trafficking field observe that the employees can also be picked up by the employer and / or intermediaries, who arrange travel to and from the home country and / or place of residence, or the employees need to borrow money to cover travel and living costs. There are also cases of suspected exploitation where employers within the EEA area recruit labour from countries outside the EEA (so-called third countries) and bring them for assignments in Norway.

Mediators not only provide the labour, but also organize the employees' travel documents and the trip itself. Mediators can assist in applications for residence permits for work, and in registering the stay with the police and the Tax Administration. This creates strong dependencies. Employees who are exposed to gross exploitation usually do not have a permanent connection to the workplace. They may have an employment contract that can be referred to when needed, for example by supervision or control, but this has little value in all other respects.

It is unrealistic to believe that human trafficking can be identified upon the first contact. The coercion involved may take many different forms (for example economic or cultural) and will not always be visible, and a long time may pass before sufficient insight into the victims' experiences can be established. They may fear losing their job or being deported, be afraid of the traffickers, be exposed to threats to themselves or their families, they may be in a relationship of dependency on those who exploit them or part of the same social network or local community, including in their home country. Language and cultural barriers and distrust in the authorities may also play a role and be a hindrance in seeking assistance to leave an exploitative situation.

Exploited workers tend to sometimes earn some money or anticipate earning money at a later stage (for example once debts have been repaid), and it is not a given that they perceive themselves as victims. If they leave the employment relationship they may be left with nothing. Those on the frontline face a dilemma in identifying

human trafficking in situations where they are unsure of whether this may worsen the situation for the potential victim.

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

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

Broadly speaking, there are three groups that seek help:

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

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

Coordination of assistance may present challenges, in two respects in particular: the practical issues involved in coordination of assistance in general and more principal issues – different mandates and opinions of what constitutes the best approach. Those who are engaged in assistance are also concerned about giving rise to exaggerated expectations as to what help can be provided and what will happen in the longer term. The reason originates in the fundamental organisation and legislation in this area, which link the victims' rights to police investigation and requirements defined by the legal system, while many of the cases fail to pass through this eye of a needle.

The case may be difficult to prove, which will be a problem if a lack of evidence comes to light at a time when the victim has already cooperated at the initial stage. If the case has not proceeded to a stage that qualifies for witness protection, this may place the victims in a very difficult situation vis-à-vis the perpetrators of the exploitation.

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

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

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

It is a recurring concern amongst our respondents that relatively few cases are prosecuted as human trafficking because the threshold to achieving a conviction may be lower for other charges. The challenge is that the rights of victims are closely linked to whether human trafficking charges are pressed or not. Indictment and prosecution according to the provisions on human trafficking may give rights to permanent residence and more comprehensive support, whereas the processing of an identical case as a violation of the Working Environment Act or as illegal employment entails no rights for victims. Moreover, the sentencing and penal sanctions differ considerably, being much stricter for trafficking cases.

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

It is important to regard anti-trafficking efforts as an ideally cohesive chain of interventions that involve collaboration between a number of different actors. Identification and assistance are also crucial to facilitate investigation and prosecution of human trafficking in working life. However, this collaboration may be hampered by formal barriers and insufficient procedures, which have been a recurring topic in all three areas of action that we have analysed in this report (identification, assistance, and prosecution). Provisions should therefore be made for establishment of common arenas and communication between agencies that have different mandates and understandings of the problem. There is a need for quality-assured knowledge on

human trafficking among actors in the labour market and people who are in contact with particularly vulnerable migrant groups.

The considerable gap between rights/sanctions depending on whether a case will be defined as human trafficking or not may be a hindrance to anti-trafficking efforts, because the threshold to take action can be raised if actors feel very uncertain as to whether a case will fall within the scope of human trafficking. The challenges posed by this grey area have received more attention over the past year, and many have spoken of a "lawless space". Questions have been raised as to whether new legislation is needed to address gross exploitation. In 2020, there was a proposal to increase the penalties for violations of the Working Environment Act, as well as a proposal to introduce legislation against wage theft. There is currently a real concern amongst many about giving potential victims an unrealistic impression of the amount of help they can expect to receive. Support for measures that target vulnerable groups in which exploitation may occur, although not necessarily to the level of human trafficking, may thus have a positive effect, because this will allow for the provision of at least some assistance, and effectively lower the threshold to explore options. The cases that fall just outside the definition of human trafficking may thus be just as important to address as those that fall within it, including in order to strengthen work against human trafficking as such.



# Menneskehandel i arbeidslivet: Oppdatert sammendragsrapport

Mange forbinder menneskehandel, eller «trafficking», med seksuell utnyttning og prostitusjon. Det er mindre kunnskap om menneskehandel i arbeidslivet, som først og fremst rammer utenlandske arbeidstakere. Kombinasjonen av liten risiko for å bli oppdaget, lave straffer og stor profitt gjør at arbeidsmarkedet utnyttes av kriminelle aktører. Sakene som har nådd rettsapparatet har dreid seg om utnyttning i butikk, gartneri, restaurant, renhold og steinlegging. I denne rapporten ser vi på praktiske erfaringer og utfordringer i arbeidet mot menneskehandel på tre sentrale områder: avdekking, bistand til ofre og etterforskning og straffeforfølgelse. Stor usikkerhet og mangel på kunnskap kan føre til at færre saker blir avdekket og etterforsket. Utgivelsen av denne sammendragsrapporten er finansiert av Østersjørådet. Det opprinnelige prosjektet ble utført på oppdrag fra Oslo kommune og finansiert av KS ved Program for storbyrettet forskning.



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

Fafo-notat 2021:11  
ID-nr.: 10348