

Menneskehandel og tvangsarbeid

**En forstudie om gråsoneproblematikk
innenfor innsatsområdet arbeidsmarkeds kriminalitet**

Av Synnøve Økland Jahnsen



© Politihøgskolen, Oslo 2014

PHS Forskning 2014: 3
ISBN 978-82-7808-111-2 (trykt utgave)
ISBN 978-82-7808-112-9 (elektronisk utgave)

Det må ikke kopieres fra denne boka i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Alle henvendelser kan rettes til:

Politihøgskolen
Forskningsavdelingen
Slemdalsvn. 5
Postboks 5027, Majorstuen
0301 Oslo
www.phs.no

Foto forside: Jon Strype
Foto bakside: Trine-Lise Henriksen
Sats, layout og trykk: Wittusen & Jensen

Menneskehandel og tvangsarbeid

En forstudie om gråsoneproblematikk innenfor innsatsområdet arbeidsmarkeds kriminalitet

Av Synnøve Økland Jahnsen

Innhold

Forord	7
Kapittel 1: Om rapporten	9
Tilnærming	14
etikk og personvern.....	18
Rapportens oppbygging	19
Kapittel 2: Rettslige kildemateriale og omfangsberegninger	21
Menneskehandel.....	22
Straffelovens definisjon.....	23
Implementering av Palermo-protokollen.....	26
Implementering av Europarådets konvensjon mot menneskehandel	31
Hvilke rettigheter har ofre for menneskehandel?.....	33
Internasjonale bestemmelser mot tvangsarbeid	34
Forskjellen mellom menneskehandel og sosial dumping.....	37
Hvor omfattende er problemet?	39
Steinleggersaken	42
Norske omfangsberegninger	43
Oppsummering og avslutning.....	45
Kapittel 3: Fenomenforståelser.....	49
Stor variasjon i måter å omtale og forstå fenomenet menneskehandel på.....	50
Forutsetninger for at menneskehandel finner sted.....	51
Risikoutsatte bransjer.....	59
Hvem kan være mulige ofre for menneskehandel til tvangsarbeid?	65
Avslutning.....	68
Kapittel 4: Innsats mot menneskehandel: En tverretattlig utfordring	73
Behovet for økt kompetanse	73
Proppen.....	76
Menneskehandel: et sammensatt og lite prioritert problemfelt?	77
Det man trenger, er noen man kan stole på	79

Et nasjonalt ansvar	81
En politifaglig og juridisk utfordring.....	82
Ulike distrikt, ulike tilnærminger.....	84
Politiets spesialenheter mot menneskehandel.....	85
avslutning	87
Oppsummerende drøfting.....	91
Et svakt koordinert samhandlingsfelt	92
Uparfymerte fortellinger som ikke når frem.....	93
Tillitt og trygghet.....	94
Usikkerhet som betegnende for tiltaksapparatet.....	94
Problemet med menneskehandel er	95
Menneskehandel, en form for arbeidsmarkeds kriminalitet	97
Avsluttende kommentar.....	103
Litteratur.....	105

Forord

Denne rapporten er et resultat av at Forskningsavdelingen ved Politihøgskolen fikk i oppdrag av Politidirektoratet å øke det eksisterende kunnskapsgrunnlaget om menneskehandel og å legge grunnlag for fremtidig kunnskapsutvikling på feltet. Dette oppdraget ser Politihøgskolen som en langsiktig målsetting. En forstudie på temaet menneskehandel med tvangsarbeid som formål må derfor ses som et steg nærmere en mer omfattende målsetting. Når studien omtales som en forstudie, pekes det på at kunnskapen prosjektet har samlet inn, har vært innhentet med et kartleggingsmål for øye. Studien har vært utført under forholdsvis fristilte forutsetninger fra oppdragsgiverens side innenfor en tidsbegrenset ramme.

Tidligere har både tiltaksutvikling og forskningsaktiviteter på menneskehandelsfeltet i stor grad vært rettet mot bestemte former for seksuell utnyttelse, herunder særlig prostitusjon. Med dette som utgangspunkt retter denne rapporten et særlig fokus mot menneskehandel med tvangsarbeid som formål og søker å avgrense dette fokuset fra andre former for menneskehandel, herunder prostitusjon og annen seksuell utnyttelse, organhøsting, krigstjenester og menneskehandel til tvangstjenester, herunder tigging, narkotikaomsetning og vinningskriminalitet.

Det finnes lite forskning på menneskehandel til tvangsarbeid, og mangelen på kunnskap synes å prege både den norske og den internasjonale politikktutforming. Mangelen på gode kilder til fenomenforståelse har skapt utfordringer som denne rapporten ønsker å synliggjøre og å diskutere.

Prosjektperioden har vært fordelt på to forskere. Julie E. Stuestøl har stått for forskningsprosjektets oppstart og tidlige fase, mens Synnøve Økland Jahnsen har samlet inn datamateriale i form av ekspertintervjuer og supplerende rettskilder samt utført den endelige analysen. Underveis i arbeidet har prosjektet nytt godt av god dialog med politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel og koordineringsenheten for ofre for menneskehandel i politidirektoratet. I tillegg har vi nytt godt av det faglige fellesskapet som finnes i forskningsavdelingen ved Politihøgskolen. Alle som har bidratt med kunnskap, innspill og kommentarer underveis skal ha takk. Konklusjoner, vurderinger og anbefalinger i rapporten står likevel fullt og helt for forfatterens regning. Denne rapporten er skrevet av Synnøve Økland Jahnsen.

Kapittel 1: Om rapporten

Denne rapporten er et resultat av en begrenset studie der datainnsamling i all hovedsak har pågått i første halvdel av 2014. Studien handler om menneskehandel med tvangsarbeid som formål og beskriver dette fenomenet i lys av rettslig kildemateriale og på bakgrunn av hvordan ulike eksperter omtaler fenomenet og innsatsen man i dag legger ned for å bekjempe denne formen for kriminalitet. Erfaringer fra tidligere forskning på menneskehandel så vel som resultater fra dette prosjektet tilsier at usikkerhet knyttet til begrepet menneskehandel og hvilke situasjoner det rommer, gjør det på nåværende tidspunkt lite hensiktsmessig å samle inn data som sier noe om omfanget av menneskehandel med tvangsarbeid som formål.

Tidligere forskning har avdekket store variasjoner i spørsmålet om hvorvidt og hvordan ulike representanter for myndighetene forstår og tilnærmer seg menneskehandel (se for eksempel Jahnsen, 2014). Nettopp fordi det er stor usikkerhet knyttet til hvilke relasjoner som skal regnes som menneskehandel, er det også stor usikkerhet knyttet til hvilke individer som skal telles som ofre for menneskehandel. Det har vært denne studiens ambisjon å synliggjøre og diskutere utfordringene som er knyttet til begrepsapparatet som omgir menneskehandelsfeltet, og synliggjøre variasjonen av institusjonelle erfaringer, perspektiver og problemforståelser som finnes på tvers av regioner og politidistrikter i Norge. Studien omtales som en forstudie nettopp for å understreke at målet er å legge et solid grunnlag for senere studier av samme fenomen.

Resultatene fra studien viser at ulike aktører i feltet ser ulike sider av det vi her kan kalle en «tverrsektoriell trussel». Begrepet viser til at trusselen synes å være fordelt mellom flere sektorer og bransjer i arbeidsmarkedet, samtidig som den ikke synes å kunne tilnærmes gjennom selektive tiltak og metoder innenfor en sektor eller etat alene. Heller ikke synes trusselen å la seg bekjempe gjennom innsatsen man per i dag legger ned for anstendige arbeidslivsvilkår og mot sosial dumping. Studien synliggjør og diskuterer noe

av kompleksiteten det innsamlede datamateriale inneholder, samtidig som den beskriver en offentlig tiltakssektor med mange "stoler", der innsatsen mot menneskehandel med tvangsarbeid som formål synes å falle mellom dem alle. Et viktig forhold som løftes frem av informantene, er at det mangler et adekvat hjelpe- og støtteapparat som imøtekommer behovene til det vi her kan kalle «utypiske» ofre for menneskehandel. Med «utypiske» menes her tilfeller der tvangsarbeid er formålet, og der sårbare grupper kan være voksne menn like mye som unge kvinner og barn.

Kartleggingen avdekker at det finnes flere og til dels motstridende forståelser av hva som kjennetegner et offer for menneskehandel, og hva som kjennetegner tvangssituasjoner på det norske arbeidsmarkedet. Informantene peker på flere typer forutsetninger når de søker å forklare hvordan menneskehandel med tvangsarbeid som formål kan finne sted.

Selv om det har vært en jevn stigning i antall anmeldte saker, finner vi per i dag kun én rettskraftig dom mot menneskehandel til tvangsarbeid. Manglende rettspraksis på feltet og erfaringer med at saker ikke får gjennomslag i rettsapparatet, gjør at noen politidistrikter vegrer seg mot å gripe fatt i denne type saker. Den rettslige usikkerheten knyttet til begrepsavklaring gjør samtidig at det er vanskelig å konkludere i bestemte retninger eller for forskere å tilrå bestemte former for tiltak. Det er likevel en rimelig konklusjon å si at økt kunnskap om, oppmerksomhet på og erfaring med bekjempelse av menneskehandel med tvangsarbeid som formål sannsynligvis også vil øke antallet saker som avdekkes, og på sikt føre til at flere saker etterforskes og domfelles. Gjennom erfaringer knyttet til avdekking, etterforskning og rettsprosesser vil samtidig kunnskapsnivået i justissektoren øke.

Flere av dem som stilte til intervju i forbindelse med studien, argumenterer for at det er utfordrende og kanskje lite hensiktsmessig å skille innsatsen på det ene området fra innsatsen på det andre. De mener at man i fremtiden må bli flinkere til å koordinere tverretatlig innsats på en mer hensiktsmessig måte enn man gjør i dag. Det gjør at denne rapporten diskuterer fenomenet menneskehandel med tvangsarbeid som formål i sammenheng med myndighetenes tilnærming til fenomener som sosial dumping, arbeidsmarkeds- og arbeidsmiljøkriminalitet, hvitvasking, skatteunndragelse og innvandring.

Som fenomen kan vi si at menneskehandel med tvangsarbeid som formål kan forstås på flere måter. Vi kan si at menneskehandel med tvangsarbeid som formål rokker ved våre grunnleggende ideer om menneskeverd og frihet, og derigjennom også utfordrer grunnleggende verdier og relasjoner i det norske samfunnet. Norge er kjent for å ha et av verdens mest velutviklede systemer for å regulere arbeidslivsrelasjoner og har derfor også lyktes bedre enn mange andre land med å holde arbeidsledigheten lav og sysselsettingen høy. Når det norske arbeidsmarkedet i stadig sterkere grad integreres som del av et langt større europeisk arbeidsmarked, påvirker dette også hvilke forskjeller i lønns- og arbeidsvilkår samfunnet er villig til å godta, men også er forpliktet til å godta gjennom et internasjonalt avtaleverk som er ment å sikre fri konkurranse. Det er i kjølvannet av de mange kreftene som rår i det globaliserte markedet, at vi også finner at sårbare grupper utsettes for ulike typer menneskerettsbrudd, herunder menneskehandel.

Vi kan si at fenomenet menneskehandel med tvangsarbeid som formål oppstår som et resultat av et mer globalisert arbeidsmarked, der bestemte standarder på arbeidsmarkedet utfordres av økt mobilitet og tilgang på billig arbeidskraft. Det globaliserte arbeidsmarkedet preges av jakten på profitt, etterspørsel av varer og tjenester og derigjennom av etterspørsel av billig arbeidskraft. Det globaliserte arbeidsmarkedet preges både av ulike former for migrasjon og av tradisjonelle og nye former for arbeidsmarkedsreguleringer. Samtidig drives mennesker bort fra sitt fødested, på jakt etter en måte å beskytte og forsørge seg selv og sin familie på. Dagens regulering av arbeidslivsrelasjoner må i økende grad beskrives som en integrert del av restriktive former for innvandringsregulering, der skillet mellom arbeidsinnvandring og andre former for migrasjon i noen tilfeller kan være uklart.

Menneskehandel med tvangsarbeid som formål kan omtales som en ny form for kriminalitet som er skapt av endringer i lovgivningen, og da særlig av at man i 2003 innførte et eget straffeforbud mot menneskehandel, straffeloven § 224. Denne endringen i lovverket kom som en følge av at norske myndigheter ratifiserte FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet og konvensjonens tilleggsprotokoll om menneskehandel (Ot.prp. nr. 62 (2002–2003), pkt. 1). Nasjonale myndigheter støter i dag på flere utfor-

dringer når de søker å verne om menneskerettighetene samtidig som de søker å regulere arbeidsrelasjoner som i økende grad er transnasjonale.

Menneskehandel med tvangsarbeid som formål utgjør likevel et lite omtalt fenomen i norsk faglitteratur, og man kan nærmest si at temaet er et uskrevet kapittel i eksisterende forskning på norske arbeidslivsrelasjoner. Temaet synes heller ikke å oppta fagfelter med kompetanse på juridiske problemstillinger. Underskudd på vitenskapelige bidrag i feltet bidrar til kunnskapsmangelen som rapporteres av denne studiens intervjupersoner. I den siste tiden har imidlertid både media og sentrale politiske aktører rettet sin oppmerksomhet mot menneskehandel og grov utnyttelse av utenlandske arbeidstakere i flere sektorer i arbeidsmarkedet. Gjennom reportasjeserier som "Slave-Norge" har for eksempel Dagbladets journalister gjengitt opplysninger fra flere pågående politiaksjoner og etterforskningsprosesser rettet mot arbeidsgivere og mellommenn som mistenkes for menneskehandel og grov utnyttelse av utenlandske arbeidstakere (se for eksempel Thorenfeldt, 2013a & 2014, Krokfjord & Ruud, 2014; Ruud, 2014). I tillegg har det mer nylig blitt kjent at norsk politi sammen med NAV, Skatteetaten, Tollvesenet, UDI og Næringssetaten i Oslo over lengre tid har mistenkt matvarekjeden Lime for tilfeller av menneskehandel, skatteunndragelse, bedrageri av NAV, lånebedrageri, bruk av andres identitet og såkalt skimming, et begrep som brukes om uautorisert kopiering av betalingskort. Tirsdag 9. september aksjonerte hele 210 polititjenestemenn fra ti politidistrikter og tre særorganer i det som blir omtalt som «Operasjon Mile».¹ Gjennom slike aksjoner og påfølgende medieomtale og offentlig debatt har det også blitt kjent at det foregår en mer helhetlig mobilisering av krefter i det norske samfunn, der norske myndigheter sammen med arbeidslivsorganisasjoner og ulike tilsynsmyndigheter søker å bekjempe det som gjerne omtales som «arbeidsmarkeds kriminalitet». (Se for eksempel Gedde-Dahl, 2014; Stang, 2014.)

Selv om brudd på arbeidsmarkedsreguleringer og kriminalitet i nærings-

¹ Politidistriktene det var snakk om, var Romerike, Oslo, Asker og Bærum, Follo, Sør-Trøndelag, Hordaland, Rogaland, Agder, Hedmark og Østfold politidistrikt. Tre av politiets særorganer var også involvert. Dette var Politiets utlendingsenhet, Kripes og Økokrim. I tillegg deltok NAV, Skatteetaten, Tollvesenet, UDI og Næringssetaten i Oslo.

livet ikke er nye fenomener i seg selv, er "arbeidsmarkeds kriminalitet" et nytt begrep i den norske offentlighet. Det anvendes gjerne for å skille mellom denne formen for kriminalitet og tradisjonell arbeidsmiljøkriminalitet. Begrepet anvendes altså både for å sette ord på nye former for kriminalitet og nye former for kriminalitetsbekjempelse. Samtidig peker de som anvender begrepet, gjerne på det de mener utgjør en mer overordnet trussel mot det norske samfunn og den tradisjonelle arbeidslivsmodellen. Denne modellen har lagt grunnlaget for et effektivt næringsliv så vel som for sosial utjevning. Modellen synes å være truet av utstrakt bruk av svarte tjenester og systematisk utnyttelse av utenlandske arbeidstakere. Trusselen synes å bestå av en opplevd vekst i antallet såkalte «useriøse markedsaktører» og at kriminelle miljøer er til stede. Det er også disse aktørene som utpekes som målskiven for nye kriminalitetsbekjempende metoder. Med begrepet useriøse aktører peker man på aktører som systematisk bryter og/eller undergraver regelverket. Dette finner gjerne sted ved at noen anvender "smutthull" i lovverket eller kalkulert og systematisk bryter lovverk og regler uten at det får konsekvenser. Til grunn for bekymringene det rapporteres om via media, ligger samtidig rapporter fra tilsynsmyndigheter og fagforeningsrepresentanter om at trusler, bruk av vold så vel som seksuell trakassering utgjør en stadig større del av norske arbeidslivsrelasjoner.

Den etter hvert omfattende mobiliseringen av sentrale samfunnsaktører mot «arbeidsmarkeds kriminalitet» kan ses som et uttrykk for at det norske samfunn har fått en ny bevissthet om at kriminalitetsutviklingen må ses i sammenheng med trender på det norske arbeidsmarkedet. Man kan også se mobiliseringen som et uttrykk for at sentrale samfunnsverdier står på spill. NHO mener for eksempel at endringene man ser i det norske arbeidsmarkedet, utgjør en trussel mot konkurranseevnen til næringslivsaktører som følger lover og regelverk, og at myndighetene derfor bør sette inn målrettede tiltak på arbeidsmarkedet (se for eksempel Hellesnes, 2014).

Flere av fenomenene som er omtalt over, må skilles fra fenomenet menneskehandel. Likevel utpeker debatten om arbeidsmarkeds kriminalitet seg som del av bildet som tegnes av informantene som har bidratt i denne studien, og derigjennom også som del av det politiske landskapet fenomenet menneskehandel med tvangsarbeid som formål kan forstås i lys av. Gjennom en studie

av menneskehandel med tvangsarbeid som formål gir denne rapporten et innblikk i ulike måter å forstå hvordan sentrale samfunnsaktører og institusjoner ser kampen mot menneskehandel og tvangsarbeid på som en integrert del av den pågående debatten om endrede betingelser for arbeidstakere og næringslivsaktører som opererer i et globalt arbeidsmarked. Med næringslivsaktører som opererer i et globalt arbeidsmarked, menes i denne sammenhengen relasjoner der arbeidstakere sysselsettes på norsk territorium. Rapporten tar altså ikke for seg spørsmålet om menneskehandel til tvangsarbeid i tilknytning til norske interesser og næringslivsaktører som opererer på fremmede lands territorium. Denne avgrensningen må forstås som en pragmatisk avgrensning, ettersom det er grunn til å tro at utfordringene myndighetene står overfor, kan være mer omfattende i andre land enn i Norge.

TILNÆRMING

I denne rapporten er det ekspertintervjuene som danner det viktigste kunnskapsgrunnlaget. Dette er snakk om totalt 21 personer fra ulike profesjoner, fagtradisjoner og organisasjoner, herunder operativt personale i politi- og lensmannsetaten, påtale- og bistandsadvokater, sosialarbeidere og frivillige aktører innenfor bistandssektoren, fagforeningsrepresentanter, Arbeidstilsynet, Skatteetaten samt forskere på arbeidslivsrelasjoner og migrasjon. Tilnærmingen er bred i den forstand at studien søker å kartlegge erfaringer og perspektiver fra sentrale personer i en ny type fagfelt som er utpreget samhandlingsorientert, heller enn å fokusere på en bestemt erfaring eller yrkesgruppe, for eksempel bare politiet. Tanken har vært at fortellinger fra mange fagfelt og kompetanseområder kaster lys over ulike sider ved et sammensatt fenomen, og til sammen kan bidra til økt forståelse av hvilke type kompleksitet vi står overfor. Studien baserer seg på en rekke åpne kilder til kunnskap i form av styringsdokumenter, rettslig kildemateriale og medierepresentasjoner. Analysen av disse har vært tilpasset studiens hovedmålsetting og overordnede problemstillinger.²

Problemstillingene er vide og tilpasset forstudiens forholdsvis brede

² Kildemateriale fra media har vært samlet inn for å supplere grunnlaget for rapportens analyse, men har ikke vært gjenstand for en mer selvstendig analyse og må derfor ikke betraktes som uttømmende. Også styringsdokumenter og rettslig kildemateriale har på tilsvarende vis vært gjenstand for en begrenset analyse, der målet først og fremst har vært å tilføre feltet en bedre fenomenforståelse og grunnlag for videre diskusjoner, heller enn å utgjøre et bidrag i en juridisk diskurs basert på lovgivningens indre logikker.

utgangspunkt, der siktemålet har vært å rekruttere informanter på tvers av institusjonell tilhørighet, for å inkludere både hjelpeapparatets, politiets og andre kontroll- og tilsynsaktørers perspektiver og erfaringer i feltet. To overordnede problemstillinger har vært sentrale i møte med forskningsfeltet:

- Hvordan forstår sentrale aktører og kontrollmyndigheter menneskehandel med tvangsarbeid som formål som et problem?
- Hvilken kunnskap har de ulike aktørene om denne formen for utnyttelse, og hvordan forstås kriminalitetsbekjempelse på dette området?

Som et mer presist formulert underspørsmål har ulike aktører blitt spurt om de kjenner til konkrete eksempler der utnyttelse av utenlandske arbeidstakere har vært eller er såpass grov at de mener det er snakk om menneskehandel. De har også blitt spurt om de kan identifisere i hvilke sektorer og bransjer de mener sjansene for at menneskehandel finner sted, er størst, og hvilke forutsetninger de mener er betingende for at dette finner sted. Ved å kombinere flere spørsmål knyttet til hva som kjennetegner yrker, bransjer og sektorer hvor man mener at sjansene for at tvangsarbeid finner sted, er store, har intensjonen vært å inkludere beretninger fra informanter som er usikre på om de forstår hva som ligger i begrepet menneskehandel, og som derfor også er usikre på om de overhodet kjenner til konkrete tilfeller. Avslutningsvis har intervjupersoner blitt bedt om å beskrive og diskutere sin egen og feltets mer helhetlige innsats mot menneskehandel med tvangsarbeid som formål.

Materialet fra intervjuene har blitt behandlet som fortellinger. Med dette legges det vekt på at intervjupersoners beretninger kan ses som strukturert innenfor en narrativ morfologi eller oppbygning, der målet er å skape mening av egen praksis og erfaringer i selve intervjusituasjonen, og da i møte med en konkret forsker som søker kunnskap om et bestemt og avgrenset fenomen. Selve møtet mellom forsker og informant kan her ses som en avgrenset hendelse og som en forhandling om hvordan verden henger sammen og hvilke bestanddeler som er relevante for å forstå et bestemt fenomen, her menneskehandel. Hvert enkelt intervju betinges derfor av forskerens evne til å invitere til dialog og refleksjon gjennom å stille spørsmål som oppleves som relevante for den enkelte informant.

Med informant menes her forskere, representanter for fagforeninger og hjelpeorganisasjoner, representanter for politi- og lensmannsetaten samt tilsynsmyndigheter, herunder representanter fra Arbeidstilsynet og skattemyndighetene, som har delt av sin kunnskap gjennom å la seg intervjuet. Noen av informantene ble rekruttert fordi de har lang erfaring og mye kunnskap om utviklingen innenfor menneskehandelsfeltet, noe som gjør dem til eksperter på menneskehandel. Andre har blitt intervjuet fordi de har inngående kunnskap om arbeidsmarkedsrelasjoner og arbeidsmigrasjon generelt, eller særlige grupper og arbeidsmigrasjonsordninger spesielt, uten at dette nødvendigvis gjør dem til eksperter på menneskehandel. Alle informanter ses altså som eksperter på sine respektive områder. Deres uttalelser har blitt vektet og deretter løftet frem i rapportens gjengivelse av intervjuene i den grad det ikke kompromitterer deres anonymitet.

Yrkesgruppene som er intervjuet, har ulike erfaringer og vil derfor også sette ord på ulike perspektiver på hvordan bekjempelse av menneskehandel bør og kan finne sted. Totalt dreier dette seg om intervjuer med 21 personer. Disse er 6 representanter fra hjelpeorganisasjoner som jobber med å imøtekomme behovene fra arbeidsmigranter og sårbare populasjoner, 1 representant fra en større fagforening, 1 bistandsadvokat, 4 forskere, 3 personer ansatt i arbeidstilsynet, hvorav 1 representerte et lederverv, en representerte et mellomledernivå og en tredje var representant for et nyutviklet prøveprosjekt med siktemål å samordne arbeidstilsynets og skattemyndighetenes innsatser. Den sistnevnte har altså to typer kompetanse i tillegg til operativ erfaring. I tillegg til dette er en ansatt ved skattemyndighetene intervjuet, uten operativ erfaring. Til sist er til sammen 5 personer i politi- og lensmannsetaten intervjuet om politiets innsats og problemforståelse. Det er her snakk om 2 politiinspektører/påtaleledere innenfor utlendingsenheten, 1 etterforskningsleder på seksjon for organisert kriminalitet, 2 undervisere i politifag med omfattende yrkeserfaring og 1 analytiker ved Kripas.

Intervjuene varierer i lengde og form og representerer ulike erfaringer fra fire politidistrikter: Oslo, Bergen og Stavanger, pluss et mindre distrikt. Det mindre distriktet er av personvern hensyn ikke nevnt med navn. Mens noen intervjuer varte i over 2 timer og fant sted på informantens arbeidsplass eller på Politihøgskolen, var andre korte i formen; det var korte telefonintervjuer på

15–20 minutter. Noen ble foretatt over telefon, mens flertallet ble foretatt ved personlig oppmøte. Av disse ble 3 gjennomført i Bergen og de resterende i Oslo. Mens ett intervju har blitt tatt opp på bånd og transkribert, har de andre blitt notatført. Noen av intervjuene er fulgt opp ved at informantene har bekreftet og supplert intervjunotatet, mens informanter i andre tilfeller har skrevet e-post med grundigere informasjon eller dokumentasjon.

Informantene har blitt rekruttert på ulikt vis. Informantene fra hjelpeorganisasjonen for arbeidsmigranter meldte seg selv etter en generell henvendelse, mens andre informanter har blitt kontaktet direkte. Dette dreier seg om personer som har uttalt seg om problemstillingene i offentligheten, og personer som har blitt anbefalt av andre. Noen informanter har blitt kontaktet fordi andre informanter tipset om at de var spesielt kunnskapsrike eller sentrale, mens andre igjen har blitt rekruttert mer tilfeldig eller gjennom allerede eksisterende relasjoner med forskeren, i forbindelse med tilgrensende forskningsprosjekter (Jahnsen, 2014).

Erfaringene fra flere intervjusituasjoner gjorde at intervjuguiden i mange tilfeller ble lagt bort, slik at informantene i stedet fikk snakke fritt om sine erfaringer og refleksjoner. Dette har kanskje skapt rom for det en av dem omtalte som "uparfymerte fortellinger". For henne utgjorde muligheten til å bidra i et forskningsprosjekt dermed en mulighet til å nå frem med virkelighetsbeskrivelser hun opplevde at ingen tok på alvor eller var interessert i å høre om. Dette er noe jeg også vil beskrive senere i rapporten.

Til tross for sine fordeler har mangelen på en stram intervjustruktur også noen ulemper. utfordringer oppstår om man for eksempel ønsker å sammenligne intervjumateriale fra ulike organisasjoner og profesjoner. Dette har derfor ikke vært en ambisjon i dette prosjektet, noe som også gjør at verken taletiden eller antall representanter er jevnt fordelt mellom institusjonene. I stedet kan man si at prosjektet har forfulgt noen bestemte tråder eller problemstillinger som gikk igjen i flere av de innledende intervjuene, litt som en ball som ruller, eller en floke man prøver å nøste opp i gjennom å holde fast i noen bestemte tråder.

I ethvert forskningsprosjekt er det en fare for at utvalget av informanter så vel som forskerens forståelse av et fenomen eller problem preger forskningsprosessen på en lite hensiktsmessig måte. Det kan være fordi utval-

get av informanter er skjevt, eller fordi forskerens blikk er fiksert på bestemte spørsmål og derfor ikke går inn i feltet på en åpen og spørrende måte. I forlengelsen av slike fallgruver knytter det seg også metodologiske spørsmål til hvordan det innsamlede materialet skal tolkes og anvendes i en analyse. Slike spørsmål handler om forskerens og feltets selvrefleksive betraktninger. Her forstått som evnen til å ta et steg til side og betrakte selve forskningsprosessen som gjensidig betinget av relasjonen mellom forskeren og feltet eller av fenomenet det forskes på. Bestemte betraktninger er derfor verdt å nevne. I tiden da forskningsprosessen pågikk, var det forholdsvis mye medieomtale av bekymringsverdige trekk ved arbeidslivet, særlig knyttet til det tidligere omtalte begrepet arbeidsmarkeds kriminalitet. Dette gjorde at noen av intervjuene preges av at både informanter og forsker var opptatt av koblingen mellom kampen mot menneskehandel og av den økte politiinnsatsen som ble varslet. Den gjaldt aktører som brøt arbeidslivsbestemmelser, straffelovsbestemmelser og andre tilgrensende bestemmelser, herunder utlendingslovgivning og/eller ikke overholdt skatte- og momsplikt på varer og tjenester. Dette kan ha medført en utilsiktet eller lite hensiktsmessig skjevhet i materialet. Det er imidlertid forskerens vurdering at dette aspektet ikke foringer verdien av informasjonen som er innhentet. Snarere synliggjør dette aspektet informantenes behov for å sette forskerens spørsmål inn i en større sammenheng der fortellinger om egne erfaringer samtidig snakker til og gis relevans av pågående samfunnsdebatter. Det er samtidig slik at dette aspektet ved datainnsamlingen synliggjør at en metodisk sett tilsvarende undersøkelse på et gitt annet tidspunkt, der media og samfunnsdebatten er annerledes, kanskje vil gi andre funn enn denne studien gjør. Det er forskerens vurdering at dette er noe man ikke kommer forbi, fordi all kunnskapsproduksjon til en viss grad alltid vil betinges av den politiske og medierte virkeligheten den er del av. Denne virkeligheten er noe man bør forholde seg aktivt til og synliggjøre, snarere enn noe man kan unnvike.

ETIKK OG PERSONVERN

Alle forskningsprosjekter er forpliktet til å etterleve bestemte etiske og juridiske krav. Når tematikken til et prosjekt beveger seg inn mot sårbare grupper og nye

kriminalitetsområder, kan juridiske krav fungere som nyttige redskaper for å forhindre forskningsetiske overtramp. Slike overtramp kan for eksempel dreie seg om brudd på taushetsplikt, at man setter informanter i fare eller leker politiets etterretningsopplysninger til offentligheten og skader pågående etterforskninger eller rettsprosesser. For å unngå slike problemstillinger har dette prosjektet kun basert seg på åpne kilder i den grad konkrete saker gjengis eller refereres til.

Alle forskningsprosjekter som samler inn og systematiserer persondata, skal etter norsk lov tilrås av Personvernombudet for forskning. Prosjektet har behandlet alle informanter etter de tilrådsninger som gis av personvernombudet for forskning, ved Norges samfunnsvitenskapelige datatjeneste (NSD). Dette betyr at deltageres samtykke til forskning forutsetter at de er gitt informasjon om prosjektet, og at de har blitt gjort kjent med sine rettigheter. Opplysningene i denne rapporten gjengis i anonymisert form slik at det ikke skal være mulig å spore tilbake til enkeltindivider i materialet. Rapporten går derfor ikke inn på enkelthistorier om ofre for menneskehandel på en slik måte at det kan være mulig å gjenkjenne hvem det gjelder. Enkelte detaljer er derfor utelatt, der dette har blitt ansett som nødvendig ut fra etiske og juridiske krav.

RAPPORTENS OPPBYGGING

Kapittel 2 utgjør rapportens viktigste bidrag til kunnskapsfeltet, da det søker å besvare noen av spørsmålene som har blitt reist av intervjupersoner som har deltatt i studien. Som nevnt i innledningen rapporterte flere at det er knyttet stor usikkerhet til begrepsforståelse og egnet tilnærming, fordi fenomenet menneskehandel synes å gripe inn i andre utfordringer på arbeidsmarkedet, herunder ulike typer arbeidsmarkeds kriminalitet og sosial dumping. En sentral målsetting for prosjektet har derfor vært å kartlegge det eksisterende rettskildegrunnlaget og å tilby en avgrenset begrepsforståelse med utgangspunkt i nasjonal lovgivning. Gjennomgangen av dette materialet finner man i rapportens kapittel 2. Kapitlet er ment å danne en bakgrunn for senere analysekapitler, og kan ses som en grunnleggende innføring i begrepene menneskehandel og tvangsarbeid. Det tar også for seg noen av debattene som oppstår i kjølvannet av juridiske implementeringsprosesser, der uklare internasjonale

begreper skaper utfordringer for nasjonale myndigheter, rettsanvendere og lokale aktører. Kapitlet søker med dette å rydde opp i noen av misforståelsene som eksisterer, for eksempel hva som skiller den norske definisjonen av menneskehandel fra den internasjonale forståelsen av begrepet tvangsarbeid, og hva som skiller det fra fenomener som gjerne omtales som sosial dumping.

Kapittel 3 drøfter noen av forutsetningene informantene mener er virksomme i sektorer og bransjer der menneskehandel til tvangsarbeid kan finne sted. Oppsummert kan vi si at kapitlet peker på noen risikofaktorer som betinger kriminelle aktørers mulighet til å utnytte arbeidstakere. Vi kan kalle disse forutsetningene for risikoindikatorer fordi beskrivelsene samlet sett øker vår forståelse av hvilke utviklingstrekk i arbeidsmarkedet informantene mener man skal være på vakt overfor.

I rapportens kapittel 4 gjengis et utvalg konkrete fortellinger om det denne rapporten omtaler som «tverrsektorielle styringsutfordringer», som i sin konkrete form handler om både ønsket om og mangelen på tverretattlig samarbeid og koordinert nasjonal styring.

I rapportens 5. og siste kapittel tilbys en oppsummering, der studiens hovedfunn sammenfattes og drøftes. Målet med dette avsluttende kapitlet er å trekke noen linjer på tvers av de tre analysekapitlene gjennom en drøftende konklusjon.

Kapittel 2: Rettslige kildemateriale og omfangsberegninger

Både nasjonalt og internasjonalt omtales gjerne *trafficking* som vår tids slaveri og som en kynisk form for utnyttelse av mennesker. I Norge vil man finne flere begreper som peker mot det internasjonale begrepet og ulike former for utnyttelse, herunder *slaveri*, *tvangsarbeid*, *menneskehandel* og *kvinnehandel*. Som et globalt fenomen assosieres problemet med menneskehandel gjerne med andre former for grensekryssende utfordringer, som *menneskesmugling*, *sosial dumping* og *internasjonal organisert kriminalitet*. Den særlige oppmerksomheten norske myndigheter har rettet mot utnyttelse av kvinner og barn i markedet for kommersielle seksuelle tjenester kan både ses som en videreføring av nasjonal likestillingspolitikk og som en nasjonal respons på at internasjonale kvinneorganisasjoner har mobilisert mot "trafficking" som en form for "globalisert prostitusjon" (Leidholdt, 2004 hos Milivojevic & Pickering, 2013). Mens norske myndigheters innsats mot menneskehandel i sterkest grad lar seg avlese gjennom utformingen av nyere prostitusjonspolitikk, kobler internasjonale myndigheter i økende grad kampen mot menneskehandel sammen med bekjempelsen av andre omfattende samfunnstrusler, herunder særlig illegal våpenhandel og narkotikahandel (UNODC, 2011 & 2012). Vi kan forstå den voksende oppmerksomheten omkring menneskehandel og tvangsarbeid både som en videreføring av innsatsen mot andre former for menneskehandel og som en type ny-aktualisering av problemstillinger som er dypt forankret i våre ideer om frihet i vestlige demokratiske samfunn.

Det er her ikke rom for å gjengi de etter hvert svært omfattende debattene som har oppstått både nasjonalt og internasjonalt om menneskehandel og tvangsarbeid. Samtidig er det viktig å tilby en gjennomgang av sentrale sider ved begrepsapparatet tilknyttet menneskehandel til tvangsarbeid slik

dette defineres i norsk lov, og slik det formes av internasjonale konvensjoner på feltet. Dette kapitlet er ment å ramme inn senere beskrivelser og analyser. Kapitlet tar utgangspunkt i de internasjonale konvensjonene mot menneskehandel og beskriver hvordan de danner et utgangspunkt for nasjonale forståelser av fenomenet menneskehandel med tvangsarbeid som formål.

MENNESKEHANDEL

En av hovedutfordringene for politi- og påtalemyndighet er at norsk lovgivning i liten grad tilbyr en klar definisjon på hvordan menneskehandel med tvangsarbeid til formål skal forstås. Et viktig spørsmål er derfor hvordan fenomenet beskrives i handlingsplaner, internasjonale konvensjoner og av internasjonale organisasjoner. Under finner vi to måter norske myndigheter omtaler og definerer fenomenet på. Som vi ser, legges det vekt på at det er snakk om utnyttelse av sårbare personer der formen av utnyttelse kan ta mange former. Vi ser også at fenomenet sidestilles med den groveste form for frihetsberøvelse, nemlig slaver. I tillegg legger myndighetene vekt på fenomenets skjulte og grensekryssende karakter, der utnyttelse kan finne sted både i offentlige og private rom, og både innenfor og på tvers av landegrenser.

Menneskehandel forekommer når en person ved hjelp av vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd utnytter noen til prostitusjon eller andre seksuelle formål, tvangsarbeid og tvangstjenester, herunder tigging, krigstjeneste i fremmed land eller fjerning av vedkommendes organer, med det formål å oppnå økonomisk vinning eller andre fordeler. (KOM 2008a, s. 2)

Menneskehandel, også omtalt som vår tids slaveri, er en kynisk utnyttelse av sårbarhet og fattigdom, og en alvorlig form for profittmotivert kriminalitet som krenker de mest grunnleggende menneskerettigheter. Menneskehandel er å utnytte barn, kvinner og menn til å utføre arbeid og tjenester – herunder prostitusjon og tigging – ved bruk av vold, trusler og andre kontrollmekanismer. Mennesker behandles som varer som kan kjøpes og selges for å settes i arbeid. I en avgjørelse fra Den europeiske menneskerettsdomstol i 2010, fastslås det at menneskehandel innebærer en krenkelse av forbudet mot slaveri og tvangsarbeid i menneskerettskonvensjonens artikkel 4. (Justis- og politidepartementet 2010, s. 6)

STRAFELLOVENS DEFINISJON

Vi finner definisjonen av menneskehandel i straffeloven § 224 mot menneskehandel. Denne paragrafen lyder i dag slik:

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

- a) prostitusjon eller andre seksuelle formål,
- b) tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tigging,
- c) krigstjeneste i fremmed land eller
- d) fjerning av vedkommendes organer, eller som forleder en person til å la seg bruke til slike formål, straffes for menneskehandel med fengsel inntil 5 år.

På samme måte straffes den som

- a) legger forholdene til rette for slik utnyttelse eller forledelse som nevnt i første ledd ved å anskaffe, transportere eller motta personen,
- b) på annen måte medvirker til utnyttelsen eller forledelsen, eller
- c) gir betaling eller annen fordel for å få samtykke til utnyttelsen fra en person som har myndighet over den fornærmede, eller som mottar slik betaling eller annen 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. Villfarelse om alder utelukker ikke straffskyld, med mindre ingen uaktsomhet foreligger i så måte.

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 eller om handlingen ga betydelig utbytte. Villfarelse om alder er uten betydning, med mindre ingen uaktsomhet foreligger i så måte.

Som vi ser, skiller den norske paragrafen mellom simpel og grov menneskehandel. Simpel menneskehandel straffes etter § 224 med fem års fengsel. 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, eller

om handlingen gav betydelig utbytte. Strafferammen kan økes med inntil det dobbelte dersom en tidligere domfelt person gjentar den samme straffbare handlingen av samme art som han eller hun tidligere er dømt for.

Det er vedtatt ny straffelov (straffeloven 2005) som foreløpig ikke har trådt i kraft. Bestemmelsen om menneskehandel videreføres i straffeloven 2005, og skillet mellom grov og simpel menneskehandel tydeliggjøres ved at bestemmelsen fordeles på to lovparagrafer. Disse finner vi i §§ 257 og 258 under Kapittel 24. *Vern av den personlige frihet og fred*. Strafferammen for simpel menneskehandel heves her til fengsel i seks år. Grov menneskehandel straffes som nå med fengsel inntil 10 år. Straffebestemmelsene er ment å være kjønnsnøytrale, men i den nye straffeloven omtaler begge bestemmelsene det straffbare subjektet med hannkjønnsbetegnelse.³ Dette skiller straffeloven av 2005 fra straffeloven fra 1902, der kjønnsbetegnelse ikke anvendes. Bortsett fra dette er ordlyden tilnærmet lik. Både den eksisterende og den nyere lovgivningen signaliserer dermed et sterkere vern av mindreårige og sårbare rettssubjekter mot ulike former for utnyttelse og frihetsberøvelse.

Den norske definisjonen av menneskehandel bygger på FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet, protokoll for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn (fra år 2000), ofte kalt Palermoprotokollen.⁴ Protokollen utgjør i dag det eneste globale instrumentet i arbeidet mot menneskehandel og det aller første juridisk bindende instrumentet med en samstemt definisjon av menneskehandel.

Intensjonen med definisjonen av menneskehandel er ifølge FN å legge til rette for at nasjonal kriminallovgivning samsvarer slik at ulike stater gjennom en felles forståelse kan bidra til effektivt internasjonalt samarbeid i etterforskning og påtale av tilfeller av menneskehandel. Definisjonen av menneskehandel finner vi i protokollens definisjon 3a, der det heter at:

³ Se omtale av straffbarhet av villfarelse om alder §§ 257 og 258: "Den som var uvitende om at fornærmede var under 18 år, straffes hvis han på noe punkt kan klandres for sin uvitenhet."

⁴ Protokollen ble underskrevet i Palermo på Sicilia, derav navnet Palermoprotokollen. I Norge trådte denne i kraft 25. desember 2003. I dag har mer enn 150 land ratifisert den. Protokollene skal tolkes sammen med konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet som helhet og er derfor også sterkt forbundet med den internasjonale kampen mot narkotikaomsetning. FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet har tre protokoller. Protokollene kalles «Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children», «Protocol against Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air» og «Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition».

"handel med mennesker": rekruttering, transport, overføring, husing eller mottak av personer, ved hjelp av trusler om bruk av vold eller bruk av vold eller andre former for tvang, av bortføring, av bedrageri, av forledelse, av misbruk av myndighet eller av sårbar stilling eller av å gi eller å motta betaling eller fordeler for å oppnå samtykke fra en person som har kontroll over en annen person, med sikte på utnyttning. Utnyttning skal som et minimum omfatte utnyttning av andres prostitusjon eller andre former for seksuell utnyttning, tvangsarbeid eller tvangstjenester, slaveri eller slaveriliknende praksis, trelldom eller fjerning av organer.

I protokollen er det tre hovedvilkår som må være oppfylt for at et arbeidsforhold skal anses som menneskehandel slik dette defineres i protokollen. For det første må det være foretatt en *handling*, med utnyttelse til *formål* der man har anvendt *tvangsmidler*. De aktuelle tvangsmidlene er bruk av trusler, tvang, bortføring, bedrageri, forledelse, misbruk av myndighet eller utnyttelse av sårbar stilling.

Likestilt med slik tvang er det å gi eller motta betaling eller andre fordeler for å oppnå samtykke fra en person som har kontroll over en annen person med sikte på utnyttelse. Ifølge Palermoprotokollen skal også rekruttering, transport, overføring, husing eller mottak av barn eller unge under 18 år med sikte på utnyttning, anses som menneskehandel. Dette gjelder også når det ikke er brukt tvangsmidler.

Det springende punktet i palermoprotokollens definisjon er at et samtykke fra et offer for menneskehandel vil være uten betydning dersom et slikt samtykke ble gitt under tvang. Dette kommer frem i protokollens artikkel b, der det står at samtykke ikke er relevant om noen av tvangsmidlene nevnt i bokstav a er anvendt.

Det heter videre at utnyttning som et minimum skal omfatte utnyttning av andres prostitusjon eller andre former for seksuell utnyttning, tvangsarbeid eller tvangstjenester, slaveri eller slaveriliknende praksis, trelldom eller fjerning av organer. Definisjonen gir oss ikke en klar forståelse av hvordan hvert og ett av disse begrepene skal forstås, men peker snarere videre til andre deler av det internasjonale regelverket. Her finner vi også avtaler som klarere sier hva som skal legges i begrepet tvangsarbeid, noe jeg snart vil gå nærmere inn på.

IMPLEMENTERING AV PALERMOPROTOKOLLEN

Palermoprotokollens definisjon av menneskehandel kom i stand etter omfattende diskusjoner og store uenigheter. Den endelige definisjonen av menneskehandel er vid. Som vi ser, er definisjonen ikke uttømmende, ettersom den gjennom ordlyden "som et minimum" åpner for at også andre former for utnyttelse kan falle inn under ordlyden. Dette gjør at det eksisterer internasjonal uenighet om hvilke kriterier som skal være til stede for at en situasjon skal kunne karakteriseres som menneskehandel, men også om hvilke tiltak medlemslandene er forpliktet til å innføre på ulike områder.

I Norge kom forslaget om å endre straffeloven sammen med forslag om å endre straffeprosessloven, politiloven, utleveringsloven mv. Hovedformålet var å effektivisere innsatsen mot organisert kriminalitet, i tillegg til å oppfylle internasjonale forpliktelser etter FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet, herunder også konvensjonens tilleggsprotokoll om menneskehandel (Ot.prp. nr. 62 (2002–2003), punkt 1).

Den norske definisjonen av menneskehandel har som intensjon å ligge tett på Palermoprotokollens fenomenforståelse. Selv om denne studien ikke handler om menneskehandel til prostitusjon, er det likevel relevant å nevne at dette blant annet gjør at protokollens noe uklare skille mellom tvungent og frivillig salg av seksuelle tjenester videreføres i norsk lov. Dette har blant annet ført til at norske myndigheter har innført et generelt straffeforbud mot kjøp av seksuelle tjenester.⁵ Denne bestemmelsen omtales gjerne som sexkjøpsloven og som et ledd i kampen mot menneskehandel. Man har ikke innført tilsvarende forbud som virkemiddel for å bekjempe andre former for menneskehandel, men man kan si at det også eksisterer en politisk bevissthet om at andre former for menneskehandel på tilsvarende vis bør bekjempes gjennom forebygging og

5 Beskrivelse av forbudet finnes i straffeloven § 202a.

stopp i etterspørselen (se for eksempel Hattrem & Thorenfeldt, 2014).⁶

Det norske straffebudet mot menneskehandel går også på andre punkter mye lenger enn FN-protokollen. Dette gjelder særlig to punkter. For det første rammer forbudet ikke bare grenseoverskridende organisert kriminalitet, og stiller derfor ikke et vilkår om at den fornærmede blir fraktet til et annet land. For det andre inneholder paragrafen mot menneskehandel også et forbud som rammer det å utnytte noen til fremmed krigstjeneste. Dette ser vi i § 224 bokstav c. Det skjedde fordi den tidligere paragraf § 224 inneholdt et slikt forbud, og fordi Justisdepartementet ønsket å videreføre det.

Da Justisdepartementet innførte det nye straffeforbudet mot menneskehandel, mente de at slaveri, slaverilignende praksis og trelldom var godt nok dekket i straffeloven § 225 (presenteres senere), og at det derfor ikke var nødvendig å ta med slike handlinger i den nye straffebestemmelsen. For denne rapportens formål er dette svært viktig å merke seg. Det er nettopp her vi finner deler av definisjonen på menneskehandel til tvangsarbeid. Lovgiveren anmerker:

Alternativet tvangsarbeid rammer menneskehandel som har til formål å utnytte en persons arbeidskraft, men som ikke er av en slik karakter at det kan karakteriseres som slaveri, jf. straffeloven § 225. I «tvangsarbeid» ligger med andre ord at vedkommende ikke har kommet frivillig inn i arbeidsforholdet og/eller ikke kan komme frivillig ut av det (Ot.prp. nr. 62 (2002-2003), punkt 6.5.2.2).

⁶ Samtidig som europeiske myndigheter iverksatte Europarådskonvensjonen mot menneskehandel, opprettet man også GRETA, Europarådets overvåkingsorgan mot menneskehandel. GRETA er kort for «Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings» og har i oppgave å påse at ulike land følger opp sine internasjonale forpliktelser på området. Da disse i 2013 leverte sin første rapport til norske myndigheter, så dette organet ikke at forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester var i tråd med Europarådets definisjon av menneskehandel og anbefalinger. De mente at selv om det er riktig at konvensjonens artikkel 19 oppfordrer statene til å vurdere kriminalisering av bruk av tjenester som gis av en person man vet er offer for menneskehandel, er dette ikke å forstå som en oppfordring til generelle forbud. GRETA understreker i sin rapport at norske myndigheter bør skille mellom seksuell utnyttelse og prostitusjon, ettersom prostitusjon ikke automatisk er det samme som menneskehandel (Greta, 2013, s. 29). GRETA anbefaler samtidig at innsatsen for å dempe etterspørselen etter tjenester fra ofre for menneskehandel bør styrkes, og at denne innsatsen også bør innbefatte etterspørselen av tjenester fra ofre for menneskehandel som utnyttes i sektorer med risiko for menneskehandel. Her nevner GRETA særlig utnyttelse av arbeidskraft i bygningsbransjen, landbrukssektoren, rengjøringsbransjen, hotell- og servicebransjen, catering og underholdning, i tillegg til tjenesteyting i private hjem, så som vask, matlaging, omsorg for eldre og barnepass. De ber samtidig også om at norske myndigheter vurderer om de skal kriminalisere bruk av slike tjenester, dersom tjenesten utføres av et offer for menneskehandel. Dette forslaget har ikke nådd norsk offentlighet, og det er ukjent om det foreligger konkrete planer om å følge opp GRETAS anbefalinger på dette punktet.

Anmerkningen gjør at den norske loven skiller forbudet mot menneskehandel fra forbud mot andre former for tvang og frihetsberøvelse som er av en slik karakter at det kan karakteriseres som trelldom eller slaveri. I straffeloven § 225 heter det at:

Den, som bevirker eller medvirker til, at en anden bringes i Trældom, straffes med Fængsel fra 5 Aar indtil 21 år.

På samme måte straffes den som driver eller medvirker til slavehandel eller transport av slaver eller personer bestemt for slavehandel.

Den som inngår forbund med noen i hensikt å utføre eller medvirke til noen i denne paragraf nevnt handling, straffes med fengsel inntil 10 år.

Gjennom at lovgiveren skiller tydelig mellom tvangsarbeid og slaveri, splittes også den internasjonale definisjonen. Som tidligere nevnt er slaveri og slave-lignende praksiser en del av den internasjonale definisjonen av trafficking slik denne kan leses ut av Palermoprotokollens definisjon. I Norge ser vi at disse fenomenene skilles fra hverandre som juridiske begreper. Norske myndigheter legger i stedet tydelig vekt på at man med begrepet tvangsarbeid søker å dekke både arbeidsforhold man ikke har kommet frivillig inn i, og arbeidsforhold man har kommet frivillig inn i, men som man ikke kan løse seg fra. En slik arbeidsrelasjon defineres som noe annet enn slaveri slik det defineres i § 225. Dette kan forstås som en historisk anerkjennelse av at slavehandel som system var en integrert del av den legale økonomi, og at dette systemet politisk sett dermed utgjør en annen type fenomen enn det som i dag omtales som trafficking og menneskehandel, selv om det kan være snakk om overlappende elementer av frihetsberøvelse for enkeltindivider som underlegges slike former for tvang.

På tidspunktet da myndighetene innførte det nye straffeforbudet, eksisterte det delte meninger omkring innføringen av et eget straffeforbud mot menneskehandel. Justisdepartementet anmerket derfor at det var knyttet særlige utfordringer til utformingen av et norsk straffeforbud mot menneskehandel:

≈

Det var en vanskelig prosess å utforme definisjonen av menneskehandel under forhandlingene av FN protokollen, og det byr på utfordringer å utforme

et norsk straffebud. De handlinger en ønsker å ramme innenfor ett straffebud, kan være av svært forskjellig karakter. Ingen kan straffes i Norge uten at de har overtrådt en skreven norsk rettsregel, jf. Grunnloven § 96. Lovskravet i strafferetten stiller riktignok ikke strenge krav til klarhet og presisjon, men straffebud bør ikke være for vagt formulert. Et svært løst straffebud står også i fare for ikke å bli anvendt fordi rettsanvenderne er usikre på hvilke handlinger det dekker. Videre vil en vag formulering kunne lede til frifinnelser fordi domstolene i en konkret sak kan komme til at lovgrunnlaget ikke er tilstrekkelig klart utformet til å kunne straffedømme den tiltalte for den handlingen saken gjelder. Dette bør det tas hensyn til ved utformingen av et nytt straffebud mot menneskehandel (Ot.prp. nr. 62 (2002-2003), punkt 6.5.1.3.).

Sitatet er tatt med i dette kapitlet fordi det understreker bevisstheten om et juridisk så vel som et rettspolitisk dilemma for lovgiveren. Dersom lovgiveren lager en for vag definisjon, kan denne oppleves som for uklar til å avgjøre hvilke forhold paragrafen er ment å dekke og hvilke forhold den ikke er ment å dekke. Dette vil skape utfordringer for politiet og andre rettsanvendere som kanskje avstår fra å anvende straffeforbudet fordi de er usikre i møte med konkrete situasjoner som kanskje kan falle innenfor lovens ordlyd. Samtidig kan en for vag definisjon føre til at de forholdene som faktisk bringes for domstolene, ender med frifinnelse fordi domstolene finner at rettsgrunnlaget for straffeutmåling i henhold til paragrafen er for svakt. Dette kan igjen lede til at politi og rettsanvendere avstår fra å anvende paragrafen, og i stedet anvender andre straffeforbud i møte med situasjoner og hendelser de mener er straffbare. Eksempelene her vil være bestemmelser mot tvang etter strl. § 222, frihetsberøvelse etter § 223 og eventuelt trusler etter § 227. I tillegg kan strl. §§ 228, 229 og 231 om legemskrenkelser anvendes i tilfeller der arbeid utføres som ledd i voldsutøvelse.

Brudd på arbeidsmiljøloven vil også kunne komme i betraktning dersom det er spørsmål om menneskehandel med tvangsarbeid som formål, ettersom slike tilfeller også kan innebære brudd på regler for helse, miljø og sikkerhet, og ettersom det i noen tilfeller kan være snakk om arbeid som forvolder død, skade eller sykdom. Arbeidsmiljøloven §§ 1-19 inneholder bestemmelser om straffansvar for arbeidsgiver, innehaver eller leder av en virksomhet som bryter disse bestemmelsene. Dette kan også dreie seg om straffeforbud mot til-

grensende fenomener, så som brudd på utlendingslovgivningens forbud om å ansette noen uten gyldig oppholds- og arbeidstillatelse. Ifølge norske myndigheter forekommer slike lovbrudd relativt hyppig ved at nordmenn gjør bruk av ulovlig arbeidskraft (se for eksempel Ot.prp. nr. 98 (2002–2003), punkt 3.5.18. Her vil utlendingslovgivningens § 47 annet ledd også ramme den som forsettlig eller grovt uaktsomt gjør bruk av en utlendings arbeidskraft når utlendingen ikke har arbeidstillatelse. Samme paragraf vil ramme den som forsettlig eller grovt uaktsomt formidler arbeid eller bolig for en utlending eller forleder en utlending til å reise til Norge.

Lovens forarbeid bærer vitne om at flertallet av høringsinstansene nettopp var bekymret for hvordan den nye menneskehandelsparagrafen ville ha innvirkninger på tilgrensende rettsfelt og straffelovsforbud. Mesteparten av diskusjonen dreide seg imidlertid om straffeforbudets nedre grense sett opp mot hallikbestemmelsen i § 202. Advokatforeningen hadde merknader til forståelsen av begrepet «tvangsarbeid». De mente at definisjonen av tvangsarbeid kunne tolkes dithen at departementet hadde forstått dette uttrykket snevrere enn det som er vanlig internasjonalt, ved at de hadde et for snevert perspektiv på voldsmidler og ikke inkluderte psykiske maktformer. Advokatforeningen påpekte derfor:

Også det å binde personer til langvarige uoppsigelige arbeidskontrakter, kan betraktes som tvangsarbeide, selv om det ikke benyttes fysiske tvangsmidler og arbeidsvilkårene forøvrig er akseptable. På dette punkt kan lovendringen bety en vesentlig skjerpning av norsk rett. (Ot.prp. nr. 62 (2002-2003), punkt 6.5.2.1.)

Som vi imidlertid alt har sett, mener ikke departementet at begge forhold om tvang må innfris. Det gjør at straffeforbudet både rammer personer som tvinger noen inn i et arbeidsforhold, og de som hindrer noen å komme ut av et arbeidsforhold, forutsatt at andre deler av straffeforbudets tre vilkår er innfridd, herunder bruk av tvangsmidler og formål om å utnytte.

Utover forbudet mot tvangsarbeid i straffeloven § 224 inneholder ikke norsk lov flere straffebestemmelser som uttrykkelig er rettet mot å bekjempe tvangsarbeid. Bortsett fra å skille handlingen fra slaveri og trelldom er det ikke

klart hvilke former for arbeid man skal anse som tvangsarbeid. Et av problemene som ikke ble løst i lovens forarbeider, er spørsmålet om den norske definisjonen av menneskehandel med tvangsarbeid som formål klart kan skiller fra utførelsen av tvangstjenester, som også er nevnt i straffeloven § 224. Dette gjør at bestemmelsen på tross av lovgiverens bestrebelse er uklar på vesentlige punkter, noe jeg vil komme mer inn på senere i dette kapitlet. Som jeg vil vise i rapportens 3. og 4. kapittel, kommer den juridiske uklarheten også til uttrykk i intervjupersoners beretninger.

IMPLEMENTERING AV EUROPARÅDETS KONVENSJON MOT MENNESKEHANDEL

Den internasjonale innsatsen mot menneskehandel er som nevnt omdiskutert. I særlig sterk grad har Palermoprotokollen blitt beskrevet som for sterkt straffesakorientert. I en Fafo-rapport (2010, s. 45) skrevet av Anette Brunovskis, May-Len Skilbrei og Marianne Tveit, beskrives for eksempel seksjonene som omhandler statenes ansvar for å straffeforfølge menneskehandel, som "krystallklare", mens andre former for innsats, herunder tiltak for å beskytte ofre for menneskehandel og å forebygge rekruttering og etterspørsel, beskrives som vagt formulert. Det gjør at innsatsen i stor grad domineres av medlemsstaters utforming av individorienterte straffeforbud. Dette ses som en følge av konvensjonens sterke fokus på retningslinjer som vedrører individuelle staters straffebestemmelser, straffeprosessuelle bestemmelser og bestemmelser om internasjonalt samarbeid i saker om grenseoverskridende kriminalitet.

Det er imidlertid slik at det har foregått flere typer prosesser internasjonalt der ikke alle har et ensidig fokus på straffereaksjoner. Noen av dem har hatt som siktemål å styrke ofrenes vern og rett til beskyttelse og assistanse. Dette har i særlig grad påvirket hvordan europeiske myndigheter har tilnærmet seg fenomenet gjennom *Europarådskonvensjonen mot menneskehandel*.⁷ Denne konvensjonen kom i stand noen få år etter at Norge ratifiserte Palermoprotokollen og kan ses som en forlengelse og konkretisering av prosessene som oppstod i forbindelse med opprettelsen av Palermoprotokollen (Brunovskis et al., 2010). Også denne konvensjonen forsøker å sette opp en felles standard for

⁷ Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings ble undertegnet og ratifisert av Norge hhv. 16. mai 2005 og 17. januar 2008 og trådte i kraft 1. februar 2008.

medlemslandenes straffesaksorienterte tilnærming, gjennom kriminalisering og straffeharmonisering. Samtidig er denne konvensjonen klarere på statenes ansvar for å identifisere ofre og tilby dem bistand.

Europarådets definisjon av menneskehandel skiller seg fra Palermoprotokollens, idet den inkluderer menneskehandel innenfor stater og ikke stiller det som et krav at utnyttelsen regnes som organisert kriminalitet (artikkel 2). Man kan si at den norske rettsforståelsen er i tråd med Europarådets forståelse siden man i norsk lov ikke har formulert et krav om at fenomenet må krysse grenser.

Som et europeisk styringsinstrument oppfordrer Europarådskonvensjonen i sterkere grad enn tidligere til at bekjempelse av menneskehandel skal finne sted gjennom at nasjonale myndigheter inngår i tette samarbeidsrelasjoner med det sivile samfunn. En tilsvarende detaljert beskrivelse av hvilke virkemidler stater skal benytte seg av, finner vi ikke i Palermoprotokollen, ettersom den fokuserer på forebygging og bekjempelse via strafferettslig innskjerping.

Europarådets konvensjon har blitt omtalt som et instrument som i sterkere grad tar sikte på å sikre rettigheter og beskyttelse for ofre for menneskehandel og deres familie, men er vag på vesentlige punkter (Brunovskis et al., 2010). Dette gjør at konvensjonen ikke stiller konkrete og klare krav til medlemslandenes forpliktelser på dette punktet. Dermed avsluttes heller ikke diskusjonen om hvilke former for beskyttelse ofre for menneskehandel har krav på, og hvordan dette stiller seg i møte med et lands utlendingsrettslige bestemmelser. Diskusjonen er imidlertid viktig fordi den setter ord på et aktuelt europeisk dilemma knyttet til hvorvidt retten til bistand og beskyttelse skal være bundet til den straffesaksorienterte prosessen, eller om denne formen for intervensjon skal løpe parallelt og i noen tilfeller uavhengig av spørsmålet om ofre ønsker å anmelde sine bakmenn eller ikke. Her har ulike europeiske land funnet frem til ulike løsninger, og også i Norden er det store variasjoner i hvordan statene organiserer bistand til ofre for menneskehandel og innvilger oppholdstillatelser eller tålt opphold i forbindelse med slike prosesser (se Brunovskis et al., 2010; Brunovskis, 2012).

HVILKE RETTIGHETER HAR OFRE FOR MENNESKEHANDEL?

Med implementeringen av internasjonale avtaler mot menneskehandel plikter norsk politi å identifisere mulige ofre for menneskehandel i alle situasjoner der de kommer i kontakt med personer som de mistenker kan være et offer for menneskehandel, vurdere trusselsituasjonen og sette inn umiddelbare tiltak dersom det er nødvendig identifisere mulige ofre for menneskehandel i alle situasjoner der de kommer i kontakt med personer som de mistenker kan være et offer for menneskehandel (Politiet.no 2014, 8. september). I slike tilfeller skal politiet også gi tilbud om bistandsadvokat og videreformidle kontakt til hjelpetiltak som har kompetanse på bistand til ofre for menneskehandel. Etter at et offer for menneskehandel anmelder et forhold, har vedkommende rett til bistandsadvokat i alle stadier av straffesaken. Fornærmede har også krav på en fast kontakt i politiet, og har sammen med bistandsadvokat rett til innsyn i alle sakens dokumenter i alle stadier av straffesaken.

I Norge vil personer som antas å være ofre for menneskehandel, kun ha rett til tilbud om assistanse i en begrenset periode. Personer som er identifisert som mulig offer for menneskehandel og som ikke har lovlig opphold i Norge, kan søke om midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse i henhold til utlendingsforskriften § 8-3. De vil deretter eventuelt gå over i andre, mer permanente, ordninger for personer med behov for beskyttelse. Den midlertidige spesialordningen er avgrenset til kun mulige ofre for menneskehandel og kalles refleksjonsperioden. Innen perioden er slutt, bør "reflektantene" ha vurdert om de ønsker å anmelde bakmennene sine.

Denne ordningen ble introdusert i 2004 og kan ses i lys av Europarådets direktiv, som omhandlet oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel som samarbeider med myndighetene (Council Directive 2004/81/EC). I perioden 2004–2006 utgjorde denne rettigheten kun retten til å oppholde seg i riket i 45 dager, og ble omtalt som en utsettelse av utvisning/bortvisning. Den tidlige ordningen innebar med andre or ikke et selvstendig vedtak om opphold, noe som gjorde at det heller ikke fulgte andre rettigheter med ordningen, slik som tilgang på helsehjelp og sosialstønad. Da ordningen senere ble revidert, ble den utvidet basert på en erfaring av at ingen ønsket å benytte seg av ordningen, og at den ikke var tilpasset behovet.

I dag har Norge en av Europas mest velutviklede ordninger for ofre for menneskehandel. Den sikrer rettigheter under refleksjonsperioden til grupper som tidligere ble ekskludert, herunder EU/EØS-borgere, personer med lovlig opphold i Schengen-land og personer med midlertidig oppholdstillatelse, slik som au-pairer og studenter.⁸ Utlendinger kan også søke om retur til hjemlandet med International Organization for Migration Oslo, IOM Oslo, som har eget returprogram for ofre for menneskehandel. IOM tilbyr retur og reintegrering til offerets hjemland (se iom.no).

INTERNASJONALE BESTEMMELSER MOT TVANGSARBEID

Norge har ratifisert de aller fleste internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter. Disse slår fast at alle mennesker er like i verdi og rettigheter. Konvensjonene tar sikte på å beskytte utsatte personer eller grupper mot vilkårlig eller uforsvarlig myndighetsutøving. Man kan derfor si at det finnes flere internasjonale konvensjoner enn Palermoprotokollen som forplikter norske myndigheter til å bekjempe utnyttelse og ufrie former for arbeid.⁹

De mest sentrale internasjonale forpliktelsene mot tvangsarbeid finner vi i Menneskerettserklæringen fra 1948 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (heretter omtalt som EMK) fra 1950. Her finner vi forbud mot både slaveri og tvangsarbeid. Forbudet mot tvangsarbeid i EMK artikkel 4 andre ledd sier at "ingen må bli pålagt å utføre tvangsarbeid eller påtvunget arbeid".¹⁰ EMK må ses sammen med andre internasjonale konvensjoner dersom man vil ha en klarere forståelse av begrepet tvangsarbeid.

8 For en fylldigere beskrivelse av assistanse til ofre for menneskehandel samt refleksjonsperioden og rundskriv utsendt av UDI, se Brunovskis et al., 2010.

9 Menneskehandel med tvangsarbeid som formål er også diskutert i en masteroppgave i rettsvitenskap avlevert ved Universitetet i Tromsø (Salvesen, M. S. & Waaktaar, K. H. 2008). Denne gir også en oversikt over ILO konvensjonenes regler om tvangsarbeid.

10 Den europeiske menneskerettsdomstol (forkortet EMD) er en internasjonal domstol som er etablert i medhold av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Domstolen behandler anklager fra enkeltmennesker, grupper av mennesker eller stater om brudd på EMK begått av Europarådets medlemsland. I tillegg til å dømme i enkeltsaker kan domstolen avgjøre uttalelser om hvordan konvensjonen skal forstås i et konkret tilfelle. De europeiske menneskerettighetene inneholder forbud mot slaveri og tvangsarbeid (art. 4) i tillegg til at den garanterer alles rett til liv (art. 2) og rett til frihet og sikkerhet (art. 5). Menneskerettsdomstolen har avsagt to dommer (Siljadin 26.7.2005; Rantsev v. Cyprus and Russia 7.1.2010). Disse slår begge fast staters ansvar for å beskytte mennesker mot utnyttelse i slaverilignende forhold og tvangsarbeid.

De to viktigste konvensjonene på feltet er International Labour Organizations (ILO) konvensjon nr 29 og nr. 105 om avskaffelse av tvangsarbeid, fra henholdsvis 1930 og 1957. Begge konvensjonene forplikter medlemslandene til å oppheve bruk av tvangsarbeid, men det er kun i ILOs konvensjon nr. 29 artikkel 2 første avsnitt at vi finner noe som ligner en definisjon. Den lyder slik:

Ved uttrykket "tvangsarbeide" i denne overenskomst menes alt arbeide eller enhver tjeneste som forlanges av nogen under trusel om straff og til hvilket arbeide eller tjeneste vedkommende personer ikke frivillig har tilbudt sig.

Man kan på bakgrunn av denne definisjonen si at tvangsarbeid vil være tilfeller der arbeidet utføres under trussel om straff, og arbeid som en person ikke selv frivillig har tilbudt seg å utføre. Med dette kan man samtidig peke på at ILO-konvensjonen legger vekt på at samtykket skal skje av fri vilje og ikke under tvang. Dette er i overensstemmelse med definisjonen vi finner i Palermoprotokollen. Imidlertid inneholder Palermoprotokollen en klarere forståelse av vilkårene for at et slikt samtykke skal regnes som frivillig. Som tidligere nevnt gjøres samtykke irrelevant dersom det er tilbudt under trusler og bruk av tvangsmidler slik disse er definert i Palermoprotokollen.

Det følger videre av ILOs definisjon at noen former for tvangsarbeid ikke faller inn under konvensjonens virkeområde. Det gjelder for eksempel tvungen militærtjeneste og andre situasjoner der arbeidet anses som en del av alminnelige borgerplikter. Det samme vil gjelde arbeid som kreves i eksepsjonelle situasjoner, slik som krig eller naturkatastrofer. Dette er i overensstemmelse med definisjonen vi finner i EMK artikkel 4 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 8.

Det fremgår også av ILOs konvensjoner at vilkåret straff eller "any penalty" ikke bare rammer bruk av vold som en fysisk form for avstraffelse, men at dette også kan omfatte tap av goder og rettigheter eller lignende former for trusler. Truslene kan videre rettes mot arbeideren selv eller denne persons familie. Her ser vi at forståelsen ligger tett på den vi finner i det norske lovverket, der det ikke stilles krav om at tvang skal avgrenses til trussel om fysisk avstraffelse.

Ifølge ILO bør man skille mellom fenomenene tvangsarbeid og menneskehandel, samtidig som man også bør skille tvangsarbeid fra fenomenet slaveri (2014a). De skriver i mars 2014 på sin hjemmeside:

Forced labour refers to situations in which persons are coerced to work through the use of violence or intimidation, or by more subtle means such as accumulated debt, retention of identity papers or threats of denunciation to immigration authorities.

Forced labour, contemporary forms of slavery, debt bondage and human trafficking are closely related terms though not identical in a legal sense. Most situations of slavery or human trafficking are however covered by ILO's definition of forced labour. (ILO, 2014a)

I tilfeller som vi på norsk gjerne kaller moderne slaveri, gjeldsslaveri og menneskehandel, vil gjerne andre internasjonale definisjoner og konvensjoner altså i noen tilfeller være mer aktuelle. Samtidig mener ILO selv at deres definisjon av tvangsarbeid i de fleste tilfeller dekker de ulike formene for slaveri og menneskehandel. ILO mener også at prostitusjon kan regnes som en form for tvangsarbeid, og at prostitusjon ikke alltid finner sted under ufrivillige forhold og trusler. Forståelsen av prostitusjon som en form for arbeid vil skille seg fra det norske lovverkets definisjoner, da en høyesterettsdom har slått fast at prostitusjon ikke regnes som arbeid etter norsk lov og derfor heller ikke krever arbeidstillatelse.¹¹

ILO skiller samtidig tvangsarbeid fra hva som på norsk omtales som sosial dumping i den forstand at begrepet tvangsarbeid peker på bestemte former for tvang og ufrihet, som ikke kan reduseres til å handle om dårlige lønnsvilkår og utnyttelse på arbeidsmarkedet. Tvangsarbeidssituasjonen bestemmes av maktforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og altså ikke av hvilke type arbeid som utføres. Det er dette som gjør at noen former for prostitusjonsvirksomhet kan inkluderes i den internasjonale begrepsforståelsen av tvangsarbeid.

¹¹ Dette er slått fast i en høyesterettsdom fra 1999, der det ble slått fast at man ikke kunne utvise personer som selger sex for å ha tatt arbeid på ulovlig vis, jf utl. § 47 a, jf. § 6 første ledd, ettersom prostitusjon ikke er å forstå som arbeid og derfor heller ikke krever arbeidstillatelse. Rt. 1999 s 763.

Det som skiller sosial dumping fra tvangsarbeid, vil først og fremst være at sosial dumping vanligvis ikke innebærer direkte bruk av tvang eller frihetsberøvelse. Man kan imidlertid tenke seg at man i noen tilfeller står overfor tilfeller som faller i en gråsoner, for eksempel der det ikke eksisterer en maktubalanse mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, men der andre forhold, strukturer og situasjoner skaper situasjoner der ufrivillighet preger arbeidet som utføres. Dette kan for eksempel forekomme i situasjoner der arbeidsmigrasjon skaper uforutsigbarhet og ufrihet for den enkelte arbeidstaker, uten at ufriheten er tilsiktet fra en arbeidsgiver eller rammes av eksisterende lovgivning. I slike tilfeller gir ikke det norske lovverket eller de internasjonale konvensjonene oss et entydig svar på hvilke type fenomen vi står overfor, og slike tilfeller må vurderes enkeltvis og ut fra den konkrete situasjonen det vil være snakk om.

FORSKJELLEN MELLOM MENNESKEHANDEL OG SOSIAL DUMPING

ILO har flere konvensjoner som er ment å ivareta sikkerheten til arbeidstakere på arbeidsmarkedet og beskytte dem mot utnyttelse. Ingen av disse konvensjonene inneholder et eksplisitt forbud mot menneskehandel, men det er flere konvensjoner som omhandler rettighetene til arbeidsmigranter og utnyttelse av migrante arbeidere. Dette er særlig ILO-konvensjon nr. 97 om arbeidsøkende inn- eller utvandrere og konvensjon nr. 143 om ut- og innvandring under forhold som innebærer misbruk og om fremme av likhet i muligheter og behandling for utenlandske arbeidstakere. Selv om ILO ikke gir eksplisitt forbud mot menneskehandel, finnes det forbud mot de verste formene for barnearbeid. Disse overlapper de bestemmelsene man finner i Palermoprotokollen. Alle disse konvensjonene er ratifisert av Norge.

Den norske regjeringen har også som første (og eneste) medlemsland lansert en egen nasjonal strategi for et anstendig arbeidsliv (Departementene, 2008). Det skjedde i september 2008.¹² Strategien består av 7 punkter og er inspirert av *ILOs Agenda for anstendig arbeid*. Formålet er å samordne og styrke Norges innsats for fremme av arbeidstakerrettigheter globalt, blant annet gjennom internasjonalt utviklingsarbeid. Agendaen er ment å skape

¹² Se mer om ILOs Decent Work Agenda på deres hjemmeside: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang--en/index.htm> Lastet ned 1.9.2014.

en ramme for at nasjonale myndigheter gjennomfører konkrete tiltak, og for å fremme samarbeid mellom departementene. Agendaen kan ses i sammenheng med at regjeringen i løpet av de siste årene har fremlagt hele tre handlingsplaner med tiltak mot sosial dumping; de fleste tiltakene har vært rettet mot arbeidslivsrelasjoner på norsk territorium.

Strategien tar som utgangspunkt at man kan styrke arbeidstakerrettigheter globalt gjennom den internasjonale handelspolitikken, der dette også inkluderer kontroll med og håndheving av lover og regler for arbeidslivsstandarder i utlandet. Tiltakene er altså særlig rettet mot norske bedrifter i utlandet, der andre lands arbeidstilsyn vil inngå som partnere for norske mål. I tillegg la regjeringen i november 2011 for første gang frem en melding til Stortinget om *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit*, også kalt *Arbeidslivsmeldinga* (Meld.St. 29). Meldingen er ment å gi en grundig tilstandsbeskrivelse og invitere Stortinget til en drøfting om grunnleggende forhold og utfordringer i arbeidslivet. Her finner vi at sosial dumping som et norsk begrep vanligvis ikke forstås å innebære tvang eller frihetsberøvelse. Med dette kan man si at meldingen søker å avgrense fenomenet sosial dumping fra fenomenet tvangsarbeid.

Stoltenberg II-regjeringen definerte sosial dumping som tilfeller der utenlandske arbeidstakere utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, 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 (St.meld. nr. 2 (2005–2006) punkt 3.6).

Ifølge NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon* finnes det i dag flere forståelser av sosial dumping. Som et samlebegrep for flere tendenser eller trusler mot norsk arbeidslivspolitik brukes begrepet for å betegne

[D]e tilfeller hvor utenlandske arbeidstakere som utfører arbeid i Norge får lønns- og arbeidsvilkår som er vesentlig dårligere enn det som gis til norske arbeidstakere. (NOU 2011: 7, punkt 5.6.2.)

Som vi ser over fokuserer man på diskriminering av utenlandske arbeidere,

snarere enn å omtale dette som utnyttelse og kriminalitet. NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon* omtaler ikke problemet med menneskehandel utover å påpeke at et mål for asylpolitikken er å forhindre at asylsøkere blir ofre for menneskesmugling eller menneskehandel. Verken den eller *Arbeidslivsmeldingen* (Meld. St. 29) eller *Regjeringens strategi for anstendig arbeidsliv* omtaler fenomenet menneskehandel med tvangsarbeid som formål. Dette gjør at det er uklart om disse styringsdokumentene har en direkte relevans for forholdene og straffeforbudene denne rapporten omhandler. Oppsummert kan vi si at eksisterende norske arbeidslivsstrategier ikke inneholder konkrete tiltak som eksplisitt er innrettet mot å forebygge eller bekjempe menneskehandel med tvangsarbeid som formål. Snarere er de dokumenter som utvider regjeringens innsats mot sosial dumping.

Ifølge den finske forskeren Kauko Aromaa (2011) er det kun i nyere tid at menneskehandel til tvangsarbeid har blitt anerkjent som europeisk problem. Dette kan forklare hvorfor begrepene ikke kan avleses i nasjonale styringsdokumenter. Aromaa mener at en viktig forklaring på den politiske unnlatsen er at denne type utnyttelse, i motsetning til for eksempel utnyttelse i prostitusjon, skjuler seg i legale markeder og dermed blandes med den legitime økonomien, en økonomi som i mindre grad er gjenstand for myndighetenes kontrollmyndighet. Problemet er kanskje, som Kauko Aromaa er inne på, at myndighetene baserer sine forestillinger om hva menneskehandel dreier seg om, på ideer om slavelignende tilstander, der tvang materialiseres i form av lenker og fengselslignende tilstander, trussel om vold eller død. Ifølge Aromaa forstås moderne former for tvangsarbeid bedre innenfor rammene av den globaliserte markedsøkonomien, der jakten på kostnadseffektiv arbeidskraft kan ses som den drivende kraften bak økt mobilitet på arbeidsmarkedet så vel som nye former for menneskelig utnyttelse. Med dette knytter han fenomenene sosial dumping og menneskehandel tettere sammen enn norske styresmakter synes å gjøre.

HVOR OMFATTENDE ER PROBLEMET?

Det finnes i dag svært få kilder som gir oss pålitelige data som forteller oss noe sikkert om omfanget av menneskehandel. Som jeg har vært inne på tidligere, handler problemene delvis om fenomenets skjulte natur og at det er knyttet

store utfordringer til å finne frem til en felles forståelse av hvordan begrepet menneskehandel skal forstås. Som jeg har vist i dette kapitlet, defineres både begrepet menneskehandel og begrepet tvangsarbeid ulikt innenfor ulike rettslige og politiske kontekster. Dette gjør det for eksempel vanskelig å overføre teorier, begrepsapparat og metoder som er utviklet innenfor en bestemt kontekst, til en annen. Flere forskere har pekt på at man per i dag ikke har evnet å utvikle metoder som gjør det mulig å gi en korrekt beskrivelse av denne type kriminalitet (se for eksempel Anderson & Davidson 2003; Anderson & Rogaly 2005; Eurostat, 2013; Milivojevic & Pickering, 2013; Jokinen et al., 2011; OSCE, 2009; Parrenas et al., 2012; Pocar, 2007; Tveit & Skilbrei, 2010; Weitzer, 2014; Woolfson, et al., 2012; Zhang, 2012).

Forsøkene som har blitt gjort internasjonalt, peker mot at vi kan dele utfordringene i fire hovedproblemer. For det første skaper fenomenets illegale og skjulte natur bestemte metodologiske utfordringer, noe som gjør at man i liten grad kan basere forskning på offisielle data fra myndigheter, slik man gjør i tradisjonelle forskningsmetoder. For det andre hersker det stor uenighet om hvilke former for utnytting som skal regnes som menneskehandel, og hvilke former for utnytting som skal regnes som noe annet. Sagt på en annen måte: Hvor går menneskehandelens nedre og øvre grense sett opp mot andre fenomener som hallikvirksomhet, menneskesmugling, sosial dumping, ulike former for diskriminering av arbeidsmigranter, osv.? Dette kan ses i sammenheng med et tredje og fjerde hovedproblem, nemlig at internasjonale myndigheter i liten grad har evnet å standardisere hvordan ulike land rapporter på feltet, samtidig som individuelle land i liten grad har prioritert forskning på feltet i form av forskningsprogrammer og metodeutvikling.

På tross for disse utfordringene finner vi i dag flere globale estimater på omfanget av menneskehandel. Disse estimatene varierer stort og finner ofte raskt veien til media som ukritisk gjengir estimater uten å synliggjøre kildene. ILO sine estimater varierer fra 2,4 millioner til 20,9 millioner mennesker i tvangsarbeid (ILO 2005, 2012a, 2014c). I følge de aller seneste estimatene kan man regne med at over halvparten av dem som utnyttes er barn og kvinner og at rundt 2/3 av profitten som genereres gjennom kommersiell utnyttelse finner sted i den kommersielle sex industrien (ILO, 2014c). I samme beregning kom

ILO frem til at tidligere estimater var for lave og at man burde regne med at ulike former for tvangsarbeid i det private markedet genererer et overskudd på minst 150 milliarder dollar i avkastning hvert år, hvorav 99 billioner stammer fra kommersiell seksuell utnyttelse (ILO, 2014c). Dette tallet var i 2005 og 2009 rundt 32 milliarder per år, noe som samtidig betyr at man regnet med at ofre for tvangsarbeid snytes for rundt 21 milliarder i lønn og rekrutteringsavgifter (ILO, 2012a) De store variasjonene mellom beregningenes fremgangsmåter og resultater forklarer ILO (2014c) blant annet med i lys av sin forståelse av begrepet tvangsarbeid og med at modellene de bruker for beregning har blitt videreutviklet i perioden disse beregningene har funnet sted.

Kevin Bales (2012), og hans organisasjon *Free the Slaves* regner med at rundt 21 – 30 millioner mennesker kan regnes som moderne slaver. Dette samsvarer noen lunde med estimat gjort av *Global Slavery Index* som baserer seg på globale estimater på data samlet inn av *Walk Free Foundation* finner man at 29.8 millioner mennesker i dag lever som slaver. Problemet med slike globale estimater er at de hyppig referer til sekundærdata i mangel på egen data, noe som forrykker troverdigheten til estimatene. Et større problem er kanskje at tallene overpresterer fenomener rapporteringsorganene har mye kunnskap om, noe som skaper skjevhet i datasettene og reproducerer bestemte problem- og virkelighetsoppfatninger snarere enn å produsere kunnskap om nye fenomener. Man evner i liten grad å skiller mellom hva man skal forstå som slaveri, menneskehandel, tvangsarbeid og lønnstyveri. Samlet sett er dette forhold som gjør det vanskelig å se hvordan metodologien som anvendes for å komme frem til globale estimater kan overføres på norske forhold.

I de globale estimatene beskrives problemet med menneskehandel som regel i sammenheng med mangel på kontroll og såkalte svake stater, eller lite utviklede økonomier og samfunn med store økonomiske og sosiale forskjeller. UNODC (2010, 2011 & 2012) forbinder for eksempel menneskehandel med omfattende illegale eller irregulære økonomiske sektorer, samtidig som de peker på at illegalt arbeid både svekker statenes muligheter til å skaffe seg inntekter og undergraver mulighetene for fagorganisering av arbeidstakere. Man kan kanskje si at slike trusselvurderinger og omfangsberegninger peker på at omfanget av menneskehandel og tvangsarbeid påvirkes av poli-

tiske, sosiale og økonomiske forutsetninger så vel som omskiftninger, noe som indirekte samtidig peker på at fenomenet også kan forstås sammen med endringer i globale migrasjonsmønstre. Fenomenets grensekryssende karakter gjør altså at man også i nordiske land vil finne tilfeller av menneskehandel samt omfattende og systematiske former for grov utnyttelse av utenlandske borgere (Korsby, 2010 & 2011, Kegö & Leijonmarck, 2010; Lisborg, 2011; Ollus & Jokinen 2011; Rikspolisstyrelsen, 2014; Woolfson, et al. 2012). Antallet saker om utnyttelse i tvangsarbeid er imidlertid svært få i alle nordiske land, og antallet anmeldelser varierer stort mellom ulike år i de ulike landenes registreringer. Dette gjør det også vanskelig å sammenligne og vurdere tilstrekkeligheten av det juridiske rammeverket ment å beskytte arbeidstakere på tvers av de nordiske landene.

STEINLEGGERSAKEN

I Norge har man kun ett kjent tilfelle der utnyttelse av utenlandske arbeidstakere har blitt prøvd og dømt etter tiltale for menneskehandel til tvangsarbeid. Dette skjedde i 2008 og fant sted i Rogaland politidistrikt. Saken omtales som Steinleggersaken og gjaldt unge britiske menn som ble utnyttet i Norge i forbindelse med asfalterings- og steinleggerarbeid.¹³ Etterforskningen resulterte i at en britisk mann ble funnet skyldig i grov menneskehandel ved utnyttelse til tvangsarbeid, jf. § 224 første ledd bokstav b, jf. fjerde ledd. Forholdet ble ansett som grovt også fordi det hadde gitt ham et betydelig økonomisk utbytte. Dommen er ikke av rettskildemessig betydning, men synliggjør likevel en måte retten kan tolke lovverket på og straffens allmennpreventive mål om å sende et signal om at kynisk utnyttelse av sårbare personer ikke aksepteres. Tiltalebeslutningen fra 4. juli i Jæren tingrett 2008 lød:

Forut for 20. august 2007, sammen med sin bror NN, rekrutterte han flere personer i England som var i en sårbar situasjon fordi de var hjemløse og/eller svakt fungerende og uten arbeid og nevneverdig inntekt, deriblant A og B, utstyrte en/flere av disse personene med falsk pass, og utnyttet dem ved bruk av meget strengt regime og/eller vold og trusler til å utføre arbeid i form av asfalt- og steinlegging på flere steder i Norge og Sverige, herunder Stavan-

13 08-069332MED-JARE Upublisert

ger/ Sandnes-området, uten at de hadde noen reell og akseptabel mulighet til å avslutte arbeidsforholdet. Arbeidet var svært dårlig betalt, hvor personene som ble utnyttet fikk mindre i lønn enn opprinnelig avtalt, måtte bo under kummerlige forhold, hadde til dels svært lange arbeidsdager, og ble stadig kontrollert og fortalt/gitt inntrykk av at dersom de ikke utførte arbeidet eller reiste/stakk av, ville de bli hentet tilbake, slått eller drept.

Av dommen fremgår det at de fornærmedes ufrihet i arbeidsforholdet ikke dreier seg om at de var under konstant oppsikt slik at de for eksempel ikke kunne komme seg bort eller kontakte politiet. Snarere la retten vekt på de fornærmedes situasjon og relasjon til tiltalte var av en slik art at de til tross for de fysiske mulighetene, ikke frivillig kunne forlate arbeidsforholdet. Sett slik ble de utnyttet til tvangsarbeid. Flere momenter trekkes inn i denne argumentasjonen, der man legger særlig vekt på hvor avhengig de fornærmede var av den tiltalte, og dermed hvor stor hans makt over dem ble. Det ene er frykten for represalier. Det andre er at de fornærmede var sårbare fordi de befant seg på et ukjent sted i et fremmed land med begrensede muligheter til å gjøre seg forstått. For det tredje manglet de penger og pass til å forlate situasjonen og dra hjem.

Dommen tydeliggjør at det ikke bare er unge fattige kvinner fra afrikanske eller østeuropeiske land som er sårbare for utnyttning i menneskehandel. I dette tilfellet dreide det seg om unge britiske borgere, altså EU/EØS-borgere, som befant seg i en sårbar situasjon, og som ble rekruttert fra gaten i England til arbeid i Norge. Saken har blitt omtalt som en vekker for norske myndigheter, og som en påminnelse om at menneskehandel foregår i ulike virksomheter og bransjer, også i Norge (Justis- og politidepartementet 2010, s. 6-7).

NORSKE OMFANGSBREGNINGER

I Norge kan vi snakke om en økende bevissthet knyttet til faren for at omfanget av menneskehandel er underrapportert i bestemte bransjer, og at omfanget av tvangsarbeid er større enn det myndighetene klarer å gripe inn overfor. Dette kan ses som en prosess som har løpt parallelt med at kunnskap om menneskehandel har økt i takt med at erfaring og spesialkompetanse på området er bygget opp innenfor både politi og påtalemyndigheter, men også innenfor

instanser som er ment å bistå politiet og påtalemyndigheter med å identifisere ofre for menneskehandel og tilby dem assistanse.

Når det gjelder myndighetenes forsøk på å beregne omfanget av menneskehandel i Norge, anvendes gjerne innrapporterte tilfeller fra ulike instanser om personer man bistår som potensielle ofre for menneskehandel. Disse beregningene har siden blitt samlet inn av Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014). I tidligere år har majoriteten av identifiserte mulige ofre for menneskehandel vært kvinner i prostitusjon. I løpet av de siste årene inneholder rapporteringene et større mangfold av utnyttelsesformer, og et økende antall menn. I rapporteringene gjengitt av KOM er det uklart hva som regnes som tvangsarbeid og hva som regnes som tvangstjenester. Dette er fordi man ikke skiller klart mellom ulike former for tvangsarbeid og tvangstjenester og heller ikke mellom mindreårige og voksne når man sammenstiller data. Dette gjør at kategorien inneholder utnyttelsesformer der det kan være snakk om alt fra narkotika og vinningsforbrytelser, bodsalg og skopussing, tigging og/eller gateartisteri, utnyttelse innenfor husholdning og innenfor aupairordningen, samt tvangsekteskap og kombinasjonen tvangsarbeid og prostitusjon/sekseuell utnyttelse (se for eksempel KOM 2013, s. 40). I noen tilfeller inkluderes flere former for formål med utnyttelse, for eksempel fordi et offer både kan ha vært utnyttet i husarbeid og samtidig vært utnyttet seksuelt. I tillegg inkluderes en omfattende kategori "uavklart". Den inneholder en kombinasjon av manglende spesifiseringer fra rapporterende instans, og at rapporterende instans ikke har kommet så langt i prosessen at de har fått kartlagt utnyttelsesformen.

Koordineringsenheten kommenterer at de erfarer en økende bekymring knyttet til mindreårige som utnyttes til å begå lovbrudd i forbindelse med narkotikaomsetning og andre vinningsforbrytelser, og at dette nok avspeiles i de innrapporterte tilfellene (KOM 2013, 2014). KOM påpeker også at en mulig årsak til at prostitusjon og andre seksuelle formål er så sterkt representert i norske oversikter og statistikker at det har vært et overveiende fokus på denne utnyttelsesformen i årene som har vært, og at mange av initiativene som er rettet mot tvangsarbeid, ikke har vært representert i KOMs samarbeidsgrupper. Dette gjør at de heller ikke er del av identifiseringsverktøyene KOMs rapporter bygger

på. Tilstandsrapporten som oppsummerer rapporteringer fra 2013, påpeker at antallet rapporterte tilfeller i privat husholdning har vært økende siden denne ble introdusert i 2012. Samtidig inkluderer de tre nye kategorier av mulige ofre for menneskehandel. Dette er personer som har vært identifisert som mulige ofre innenfor bilpleie, bygg og anlegg og gartneri/hagesenter. KOM kommenterer at omfangsberegninger må ses i sammenheng med hvilke aktører som rapporterer til KOM, og hvem/hva disse aktørene innrapporterer. KOM (2014) anslår at av de 300 ofre som ble identifisert og takket ja til bistand og beskyttelse i løpet av 2013 (124 av disse ble identifisert for første gang det samme året, mens de resterende i forutgående år), er 88 personer utnyttet i tvangsarbeid eller tvangstjenester. Av disse er 8 utnyttet som au pairer, 2 utnyttet innenfor bilpleie, 2 innenfor bygg og anlegg, 4 er utnyttet innenfor gartneri/hagesenter, 4 i hushold, mens 9 personer er utnyttet innenfor kombinasjonen prostitusjon og tvangsarbeid.¹⁴

OPPSUMMERING OG AVSLUTNING

Som dette kapitlet har vist, har vi i dag få kilder til sikker viten om fenomenet menneskehandel, noe som gjør at vi heller ikke kan si noe sikkert om omfanget av det i Norge. Det er særlig den juridiske og begrepsmessige usikkerheten og vansker med å avgrense menneskehandel fra andre fenomener som skaper metodologiske utfordringer for forskerfellesskapet. Disse utfordringene har ingen forskere per i dag løst, selv om det finnes flere forsøk. Et viktig aspekt ved de metodologiske utfordringene er fenomenets såkalte «lysskye» eller «skjulte» natur. I tillegg til dette er det utfordringer knyttet til å skille menneskehandel fra andre fenomener og former for kriminalitet.

Foruten KOMs beregninger har ingen instanser eller forskningsmiljøer i Norge forsøkt å estimere omfanget av tvang og utnyttelse av utenlandske arbeidstakere. Vi finner heller ingen systematiske beregninger som sier noe

14 Av de 349 mulige ofrene for menneskehandel som mottok bistand i løpet av 2012, var 69 regnet som mulige ofre for utnyttelse til tvangsarbeid og tvangstjenester. I 2011 var antallet 66, mens det i 2010 var 105. Dette utgjør en stigning siden de startet sine rapporteringer i 2007. Dette året var tallet 32, noe som doblet seg i løpet av 2008 til 71 rapporterte tilfeller, og 80 i 2009. Omgjort til prosent utgjør imidlertid ikke variasjonene i tallene noen store endringer, ettersom rapporteringene har vært generelt økende etter hvert som ulike instanser er blitt mer kjent med identifiseringsprosessene knyttet til menneskehandelssystemet. (KOM 2013, s. 37)

om omfanget av det vi ifølge ILO kan kalle lønnsstyreri og lønnsunderslag. Som vi har sett, operer ILO med noe andre begrepsforståelser av tvangsarbeid enn dem vi finner i norsk lovverk. Dette bidrar til utfordringene som knytter seg til å anvende deres definisjoner og metoder i møte med forhold på det norske arbeidsmarkedet. Dette kan man argumentere for både i lys av hvordan det norske lovverket definerer menneskehandel til tvangsarbeid, og i lys av hvordan fenomenet lønnsstyreri skal forstås i sammenheng med den norske forståelsen av fenomenet sosial dumping, og da i lys av andre innsatser på arbeidsmarkedet, herunder ulike former for tilsynsvirksomhet.

Kauko Aromaa (2011, s. 10) hevder at europeiske myndigheter på tross av økende bevissthet omkring problemene som oppstår i det europeiske arbeidsmarkedet, i liten grad evner å håndtere den mangesidige kompleksiteten som kjennetegner menneskehandel til tvangsarbeid, og at dette skyldes vanskene man har med å forhindre utnyttelse på arbeidsmarkedet mer generelt. Aromaaas påstand forstås kanskje best sett i lys av hans inngående kjennskap til den finske konteksten, der man ikke som i Norge har mobilisert for å demme opp for sosial dumping, har sett et sterkere fokus mot menneskehandel. Begrepet sosial dumping anvendes ikke i den finske politiske konteksten, og noen av relasjonene Aromaa sammen med andre forskere (Jokinen et.al 2011) inkluderer i omfangsberegning av tvangsarbeid i Finland, ville en norsk forsker kanskje betegne som sosial dumping. Dette illustrerer hvordan nasjonale distinksjoner utfordrer transnasjonal forståelse av kreftene som er på spill, samtidig som man må stille spørsmålet om Aromaaas påstand er gyldig for det norske samfunn.

Det er vanskelig å gi støtte til en påstand om at norske myndigheter ikke tar inn over seg utfordringene de står overfor i møte med et internasjonalt arbeidsmarked, eller at de ikke evner å skille mellom tradisjonelle former for slaver og moderne former for tvang i arbeidslivsrelasjoner, slik Aromaa (2011) hevder. Som jeg har vist tidligere i dette kapitlet, beholdt lovgiveren § 225 mot trelldom og slaveri nettopp for å opprettholde et tydelig skille mellom disse formene for tvang, og det man omtaler som menneskehandel. Man kan i tillegg legge til at mobiliseringen mot sosial dumping nettopp er et uttrykk for et samfunn som mobiliserer slik Aromaa etterlyser, der målet er å gripe om

kompleksiteten og verne om anstendige arbeidslivsrelasjoner. Sett slik synes ikke Aromaas kritikk å være helt treffende i en norsk kontekst.

Samtidig kan en si at selv om det kan eksistere gode politiske og juridiske grunner for å skille fenomenet sosial dumping fra fenomenet tvangsarbeid, kan dette på et praktisk nivå være en utfordrende øvelse. Det er gjerne slik at det ofte er de samme gruppene av arbeidere som gjøres sårbare for både risikoen for utnyttelse i tvangsarbeid og som utsettes for diskriminering av norske arbeidsgivere i form av lavere standarder for utenlandske arbeidere. Ulike sektorer på arbeidsmarkedet nyter i dag ulike former for vern mot utnyttelse. I et slikt bilde utpeker noen manuelle og kvinnedominerte yrker med lav organiseringsgrad seg som svært utsatt. Dette er gjerne de samme yrkene og bransjene som dukker opp i KOMs rapporteringer. Selv om ikke alle former for sosial dumping er det samme som menneskehandel og tvangsarbeid, må menneskehandel med tvangsarbeid som formål kunne sies å falle inn under den noe vide definisjonen av sosial dumping tidligere er gjengitt, der blikket rettes mot diskriminering og utnyttelse av utenlandsk arbeidskraft.

Forskjellen er imidlertid at mens tvangsarbeid defineres gjennom straffeloven § 224 mot menneskehandel, og derigjennom innebærer en forholdsvis streng straffereaksjon, anvender man andre typer virkemidler i kampen mot sosial dumping. Disse reguleres også gjennom lovs form, men er ikke på tilsvarende vis straffe- og individorientert. Det er altså kanskje ikke så mye det at fenomenene sosial dumping og menneskehandel ikke kan forstås i relasjon til hverandre, som skaper begrepsmessige utydeligheter fra norske myndighetenes side. Man kan snarere hevde at skillet mellom sosial dumping og menneskehandel til dels springer ut fra myndighetenes behov for å skille ulike virkemidler fra hverandre, og derigjennom fordele ansvar og myndighet på respektive politiske felt, statens rolle i reguleringen av arbeidsmarkedsrelasjoner på den ene siden og kriminalpolitikken på den andre. Sett slik utfordrer fenomenet menneskehandel med tvangsarbeid som formål tradisjonelle måter å tenke på disse på som avgrensede politiske felt.

På tross av dette har ikke den nye bestemmelsen i straffeloven vekket nevneverdig politisk eller akademisk interesse. Kanskje skyldes dette at oppmerksomheten omkring menneskehandel i all hovedsak rettes mot utnyttelse i

prostitusjon, samtidig som oppmerksomheten mot sosial dumping i all hovedsak har vært rettet mot strukturelle endringer i bygg- og anleggsbransjen. Det er nettopp gjennom innsatsen mot sosial dumping at norske myndigheter i dag besitter erfaringer som tilsier at det finnes aktører på arbeidsmarkedet som er villige til å undergrave arbeidslivsbestemmelser, utnytte og kontrollere utenlandske arbeidstakere, og at graden av utnyttelse i noen tilfeller er grov. Man kan derfor også se for seg at dersom fremtidig tilsynsvirksomhet vris mot i sterkere grad å inkludere flere bransjer, kan dette føre til at det blir avdekket flere typer av grove tilfeller av utnyttelse, der noen av disse faller inn under straffelovens bestemmelse mot menneskehandel med tvangsarbeid som formål. Sett slik er det heller ikke så lett å skille innsatsområdene og virkemidlene man tar i bruk mot sosial dumping og menneskehandel, klart fra hverandre.

Kapittel 3: Fenomenforståelser

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hva som kjennetegner sektorer og bransjer der mulighetene for å utnytte utenlandsk arbeidskraft er stor og risikoen for at menneskehandel med tvangsarbeid som formål finner sted, antas å være størst. Gjennom dette skal vi se på hvilke forhold informantene mener legger til rette for maktskjevheter mellom arbeidstaker og arbeidsgiver som kan lede til grov utnyttelse av enkeltindivider og grupper. Dette skal vi gjøre med utgangspunkt i problemstillinger som løftes frem av informanter som vi kan kalle eksperter på arbeidslivsrelasjoner og eksperter på menneskehandel og sårbare populasjoner. Det dreier seg om informanter som gir bistand til ofre for menneskehandel, informanter fra hjelpeorganisasjoner som jobber med arbeidsmigranter, representanter fra fagforeninger, arbeidstilsynet og skattemyndighetene, politi- og påtalemyndigheter samt forskere på menneskehandel og arbeidsmigrasjon.

Det empiriske utgangspunktet for dette kapitlet er at informantene som har latt seg intervjuet, er blitt stilt to typer spørsmål. Det ene spørsmålet var om de kjente til konkrete eksempler der utnyttelse av utenlandske arbeidstaker er såpass grovt at de mener det er snakk om menneskehandel. Det andre spørsmålet var om de kunne si noe om hva de mener kjennetegner yrker, bransjer og/eller sektorer der muligheten for at tvangsarbeid finner sted, kan antas å være stor. Ved å kombinere disse to spørsmålene har studien kunnet inkludere beretninger fra informanter som ikke kjenner til konkrete eksempler, og/eller som er usikre på om de forstår hva som ligger i begrepet menneskehandel med tvangsarbeid som formål.

I det som følger, oppsummeres studiens hovedfunn, før informantenes beskrivelser av hva som kjennetegner menneskehandel, systematiseres og drøftes. Siden går kapitlet nærmere inn på hva som kjennetegner bransjer og sektorer der informantene mener risikoen for at utnyttelse og menneskehandel finner sted, er høy. Dernest vil kapitlet utdype noen av forståelsene som er knyttet til hvem som kan identifiseres som et offer for menneskehandel.

STOR VARIASJON I MÅTER Å OMTALE OG FORSTÅ FENOMENET MENNESKEHANDEL PÅ

Oppsummert kan vi si at ingen av personene som deltok i forstudien, stilte seg avvissende til at menneskehandel til tvangsarbeid utgjør et reelt samfunnsproblem. Hva den enkelte informant la i begrepene menneskehandel og utnyttelse, varierte imidlertid stort. Mens noen av informantene fortalte om konkrete episoder og hendelser de mente dreide seg om menneskehandel og tvangsarbeid, mente andre informanter at det største problemet med menneskehandel er at begrepet er dårlig definert, og derfor vanskelig å skille fra andre lovbrudd og/eller såkalte grenseoverskridende fenomener, som sosial dumping og menneskesmugling.

Oppsummert omhandler det innsamlede intervjumaterialet omtale av tilgrensende fenomener som sosial dumping, brudd på arbeidsmiljølovgivningen og andre former for arbeidsmiljøkriminalitet, utfordringer knyttet til såkalte «svarte økonomier», herunder korrupsjon, underslag, skatteunndragelse, hvitvasking, heleri og misbruk av offentlige ytelser og tillatelser (NAV-ytelser, oppholds- og arbeidstillatelser med mer). Det innsamlede intervjumaterialet inneholder også beretninger fra informanter som beskrev et svært omfattende trusselbilde, og noen av informantene uttrykte frykt for sikkerhet, liv og helse, både for andre og seg selv. Det inneholder også beretninger om at det kan være store institusjonelle utfordringer knyttet til å få gehør for bestemte syn og erfaringer i forbindelse med saker der det er mistanke om menneskehandel. (Dette er et tema som behandles i neste kapittel.)

Materialet avspeiler at usikkerhet knyttet til begrepsforståelse synes å være betegnende for tiltaksapparatet som er ment å skulle identifisere og bekjempe fenomenet menneskehandel til tvangsarbeid gjennom forebyggende og avstraffende metoder. Samtidig er det også slik at usikkerheten som er knyttet til begrepene, illustrerer noe av kompleksiteten mange av informantene til daglig må forholde seg til. Her synes arbeidsmarkedsrelasjoner å være i rask endring, noe som gjør at tidligere virkemidler synes utilstrekkelig i møte med dagens situasjon. Her er det ikke bare politiet som må forholde seg til en ny virkelighet med nye former for kriminalitetsbekjempelse. Her utfordres også arbeidstilsynets praksiser og måten man tradisjonelt har drevet fagforeningsarbeid.

Samlet sett kan man si at det innsamlede intervju materialet både peker frem mot et ønske om å bryte ned bestemte forståelser og kategoriseringer og mot behovet for å opprettholde bestemte skiller. Her ønsker noen for eksempel å problematisere skillet mellom innsatsen mot menneskehandel og innsatsen mot sosial dumping og brudd på utlendingslovgivningen, mens andre vil skille innsatsen mot tvangsarbeid for eksempel fra innsatsen mot prostitusjon.

Mens noen av informantene anvendte begreper som *slaveri* og *slave-rikontrakter* for å sette ord på det de mente var urettferdige og uakseptable lønns- og arbeidsforhold, var andre mer sparsommelige i sin bruk av betegnelser når de karakteriserte arbeidsrelasjoner og skjeve maktforhold mellom arbeidsgivere og arbeidstakere. De var gjerne mer opptatt av å løfte frem prinsipielle og teoretiske sider av begrepskompleksiteten. Dette gjorde de ved å peke på både juridiske, politiske og etiske problemstillinger som reiser seg i menneskehandelsfeltet.

Det er ikke tilfeldig hvordan intervju personene posisjonerer seg i forhold til denne type begrepsavklaringer og avgrensingsproblemer, ettersom begrepsforståelser til en viss grad også vil ha konsekvenser for hvordan innsatsen mot menneskehandel organiseres, hvilke tilsyn eller kontrollmyndighet som har hovedansvar, og hvilke tiltak som synes mest egnet. De av informantene som kan karakteriseres som operativt personale – det vil si personer som representerer tilsynsmyndighet eller jobber opp mot bestemte miljø og derfor er mye ute i feltet – synes å være mindre opptatt av å skille klart mellom ulike fenomener enn intervju personer som besitter posisjoner i forvaltning, lederstillinger eller forskerstillinger. Dette mønsteret kan avspeile et skille mellom et teoretisk begrepsapparat og et praktisk orientert begrepsapparat, der ordene "forståelsen av fenomener" kan forstås som politisk ladet, i kraft av at de åpner og begrenser handlingsrom for ulike aktører. Mønsteret er imidlertid ikke alltid like entydig, og må derfor tolkes med varsomhet.

FORUTSETNINGER FOR AT MENNESKEHANDEL FINNER STED

Listen under er en sammenstilling av forutsetningene eller risikofaktorene informantene mener betinger og/eller legger til rette for grov utnyttelse av utenlandske arbeidstakere og for menneskehandel med tvangsarbeid som formål.

Jeg vil omtale disse nærmere gjennom dette kapitlet, men først introdusere dem slik de gjerne beskrives i sammenheng og som gjensidig forsterkende.

- Illegalitet og semilegale arbeidsrelasjoner
- Restriktive innvandringsregimer
- Økonomisk sårbarhet og avhengighetsrelasjoner
- Lukkede miljøer og/eller arbeidsplasser
- Språklige og kulturelle barrierer
- Lite kontrollvirksomhet og/eller svakt regulerte sektorer
- Lav fagorganiseringsfaktor

Samlet sett kan vi si at det innsamlede materialet omtaler fenomenet menneskehandel i tilknytning til individer, grupper og situasjoner med et fokus på sårbarhet og risikovurderinger. Informantene veksler mellom å peke på risikofaktorer som skaper sårbarhet for at noen blir utnyttet, og risikofaktorer som er strukturelle betingelser ved individers livssituasjon. Man kan derfor si at informantene samlet sett beskriver ubalanse i maktforholdet mellom en arbeidsgiver og en arbeidstaker som en avgjørende faktor, og at slik ubalanse kan skapes av flere forhold, der ikke alle vil falle inn under den juridiske definisjonen av menneskehandel. I tillegg til dette la informantene stor vekt på at mangel på fagorganisering, regulering og tilsyn både skaper risiko for menneskehandel og gjør det vanskelig å avdekke tilfeller der dette finner sted.

Når det gjelder omtale av sårbare individer, dreier dette seg om personer som av ulike grunner befinner seg i en sårbar livssituasjon som gjør utnyttelse mulig. Denne livssituasjonen kan være sammensatt av flere faktorer som gjør det vanskelig å bryte ut av et bestemt arbeidsforhold, der noen faktorer, men ikke alle, vil være indikatorer på at det er snakk om tvangsarbeid. Her kan vi samlet sett si at informantene legger vekt på livssituasjonen før utnyttelse finner sted og valgmulighetene et offer har i det øyeblikket han eller hun befinner seg i en bestemt arbeidsrelasjon som kjennetegnes av tvang og utnyttelse. Her trekker alle informanter frem spørsmålet om et arbeidsforholds illegalitet/ legalitet, da dette vil være en sentral indikator.

Flere av informantene peker på at det vil være lettere å utnytte innvan-

drere uten lovlig opphold enn andre grupper arbeidstakere fordi denne gruppen har et svakere rettsvern i henhold til dagens lovverk. Særlig holdes personer som ikke tilhører et EU/EØS, frem som en særlig sårbar gruppe. Det er fordi disse, i tillegg til å ha få eller ingen rettigheter knyttet til den norske stat, i mange tilfeller frykter utsendelse. Flere informanter peker på at frykten for utsendelse bidrar til at noen individer ikke motsetter seg dårlige eller urimelige arbeidsvilkår, samtidig som terskelen for å bryte ut av utnyttende relasjoner for disse er høyere. Denne gruppen vil gjerne også ha høyere terskel med hensyn til å kontakte myndighetene dersom de utsettes for grove former for maktmisbruk. Noen av informantene uttalte at jo svakere rettsvern bestemte grupper har, dess mindre behov er det for å ty til konkrete former for maktanvendelse, som vold eller trusler om vold. Her kan sosial isolasjon være et del av bildet, noe jeg vil vende tilbake til senere.

Et arbeidsforholds *illegalitet/legalitet* kan handle om flere forhold. Utnyttelse av arbeidsmigranter kan forekomme uavhengig av om personer oppholder seg lovlig eller ulovlig i landet. I noen tilfeller kan man se for seg at en bestemt arbeidstaker går med på å ta på seg arbeid som ikke registreres og dermed undras fra beskatning, i mangel av andre jobbalternativer eller fordi det dreier seg om strøjobber som lar seg kombinere med andre aktiviteter. I noen tilfeller kan personer ha lovlig oppholdstillatelse i Norge og likevel vil arbeidsforholdet regnes som illegalt. Et eksempel på dette kan være au-pairer som arbeider utover det kulturutvekslingsordningen tilsier og gir rom for. Uavhengig av arbeidstakeres motivasjon med reisen til Norge kan forholdet falle inn under lovgivningens bestemmelser. Flere av informantene trakk nettopp frem denne ordningen som et eksempel på ordninger som er lovlige, men som legger til rette for grove tilfeller av utnyttelse av arbeidsmigranter og i noen tilfeller menneskehandel.

At et arbeidsforhold ikke er lovlig, kan handle om at både arbeidsgiver og arbeidstaker bevisst ønsker å undra seg beskatning. Unndragelsen kan være motivert ut fra at arbeidstakerens opphold i Norge mangler legalt grunnlag, og at man derfor heller ikke har mulighet til å legalisere arbeidsforholdet, for eksempel gjennom å betale skatt og arbeidsgiveravgift. Sagt på en annen måte er det gjerne slik at de som ikke er registrert med lovlig opphold i Norge,

heller ikke kan registrere et arbeidsforhold. Ofte vil den ene formen for illegalitet, at man mangler lovlig opphold, altså betinge den andre.

Illegalitet i form av skatteunndragelser kan som nevnt skje ved bevisste handlinger eller unnlatelser, men det kan også være et resultat av mangelfull kjennskap til regelverket. Norske myndigheter har ingen konkrete holdepunkter for å vite noe om hvordan omfanget av svart arbeid fordeler seg mellom innvandrere og majoritetsbefolkningen når det gjelder bruk av og utførelsen av slike tjenester (jf NOU 2009: 4, s. 4). Flere av informantene som har deltatt i denne undersøkelsen mener likevel at omfanget er voksende, og at innvandrere som arbeider svart fordi de ikke har legal oppholdsstatus, vil være ekstra sårbare for utnyttelse.

Informanten som representerte det tverretatlige samarbeidet mellom arbeidstilsynet og skattemyndighetene, pekte her på sammenhengen mellom befolkningens vilje til å kjøpe såkalte «svarte tjenester», for eksempel hjelp i hjemmet til vask og oppussing, og uthulingen av arbeidslivsbestemmelsene og økt risiko for at noen utsettes for tvangsarbeid.

Forståelsen uttrykt av representanten fra arbeidstilsynet kan sies å samsvare med fortellinger fra informanter som jobbet i hjelpetiltak for arbeidssøkende migranter. Også de fortalte om aktører som utnytter smutthull i lovverket og undergraver sine ansattes mulighet til å opparbeide seg rettigheter. De fortalte om flere aktører som opererte i gråsonen av hva de mente var lovlig, og som de mente stod bak systematisk utnyttelse av arbeidsmigranter. Noen fortellinger handler om personer som oppretter lovlige firmaer, men ansetter migranter til å utføre såkalte svarte tjenester. Dette gjør de gjerne i tillegg til annen lovlig virksomhet, og vi kan si at det er snakk om semilegale næringslivsvirksomheter.

Informantene fra hjelpetiltakene mener at det for mange arbeidssøkende migranter er vanskelig å takke nei til tilbud om jobb, selv om arbeidet er svart. Dette er fordi de det kan være langt mellom jobbtilbudene, særlig for nyankomne uten nettverk i Norge og med få alternativer. De mangler gjerne også kunnskap om regelverket, og er derfor ikke nødvendigvis klar over sine rettigheter og plikter som arbeidstakere. Noen av disse personene ble beskrevet som "fanget" i dårlige arbeidssituasjoner, uten at informantene nødvendig-

vis mente det var snakk om direkte bruk av tvang fra arbeidsgiveren sin side eller mistanke om menneskehandel.

Fortellingene bærer preg av at informantene mente det er snakk om urettferdighet og utnyttelse. Samtidig preges de av at mange av informantene synes det er vanskelig å skille mellom det å lure noen og det å utnytte noen til forskjell fra det å utnytte noen til tvangsarbeid. Om tvangsarbeid rettslig sett ikke er den riktige merkelappen, kan vi likevel si at beretningene er fortellinger om ulike former for ufrihet og rettighetsbrudd på arbeidsmarkedet. Dette kunne dreie seg om personer som hadde satt seg i gjeld for å komme til Norge, og som måtte betale denne gjelden før de stod friere til å søke andre typer jobber. I noen tilfeller er det snakk om flere ledd som krever arbeidstakere for penger. Dette kan dreie seg om agenter som står for rekruttering i hjemlandet, om aktører som står for selve transporten, og aktører som står for innlosjering og videreformidling av kontakt med arbeids- og oppdragsgivere.

Det er viktig å merke seg at fortellingene om det vi som et minimum kan kalle "rekruttering under falske premisser", ikke skiller like sterkt mellom EØS-borgere og såkalte tredjelandsborgere, som andre informanternes mer generelle vurderinger om hvilke grupper som er sårbare for utnyttelse. Mange av fortellingene dreier seg om øst- og søreuropeere som rekrutteres gjennom annonsering i lokalaviser og via kontakter og nettverk. I disse fortellingene fremstår situasjoner der arbeidstakere ikke kunne bryte ut av arbeidsrelasjoner som noe midlertidig for den enkelte, men som noe konstant for rekrutteringsagentene. Mulighetene ble beskrevet som både skapt av systemet og tilgangen på desperate arbeidstakere i et kriserammet Europa.

Uten at denne rapporten kan gå inn i detaljene ved disse historiene, kan man si at det i flere tilfeller dreide seg om løsarbeid heller enn fast arbeid, noe som gjorde at arbeidsmigrantene det var snakk om, ikke hadde en reell kontrakt med arbeidsgiveren. Det er viktig å merke seg at noen av fortellingene dreier seg om personer som tilbyr arbeidskraft og tjenester til bedrifter som formelt sett opererer innenfor lovverket. Dette kan for eksempel dreie seg om byggeplasser, men også om vask av næringsvirksomheter og/eller private hjem. Fortellingene illustrerer dermed at utnyttelse og rekruttering under falske betingelser kan finne sted selv om selve arbeidet som utføres, blir utført

hos en aktør som formelt sett opererer innenfor lovverket. Med dette kan vi si at arbeidssted ikke nødvendigvis er en avgjørende indikator på at utnyttelse finner sted.

I noen tilfeller kan dette imidlertid være tilfellet. Noen av informantene peker på at arbeid som foregår i private hjem, foregår utenfor områder der tilsyns- og kontrollmyndigheter har tilgang, og at sjansene for at utnyttelse og menneskehandel finner sted, derfor er høyere her. En av forskerne som ble intervjuet, var opptatt av å få frem at slike former for arbeid tradisjonelt sett har vært tildelt kvinner. Vi kan derfor si at det finnes en kjønnsdimensjon ved informantenes vurderinger, samlet sett. I den engelske litteraturen omtales noen former for tvangsarbeid som «domestic servitude» (Anderson & Davidson, 2003; Ray & Qayum, 2009). Man regner gjerne dette som et mer omfattende problem i land der man har utstrakt kultur for tjenerskap, men man ser også at nye tjenerklasser tar form i takt med globale migrasjonsmønstre og internasjonale maktforskyvninger. Selv om forskerne mente det var vesentlige trekk ved det norske samfunnet som forhindret et stort omfang av tvangsarbeid, var de alle klare på at man kunne snakke om et voksende privat tjenerskap. En av forskerne som ble intervjuet, omtalte aupairordningen som en slavekontrakt for å peke på at problemet kanskje ikke er kulturelt betinget, men at ordningene man i dag har for å ansette utenlandsk arbeidskraft, legger til rette for grove former for utnyttelse, og i noen tilfeller overgrep.

Forskeren som ble intervjuet til denne studien, la vekt på at aupairordningen ikke er den eneste måten man rekrutterer til arbeid på i den private sfære. I noen tilfeller vil oppholdsgrunnlag komme i stand via familiegjenforening, selv når arbeid er det primære målet med reisen til Norge. Det kan for eksempel dreie seg om personer som tilbys jobber i et hjem, men kan også dreie seg om personer som jobber på kafe eller i andre type familiebedrifter, og som forventes å jobbe uten kontrakt eller faste avtaler. Dette kan være ulønnet arbeid som gjenytelse for innreise og oppholdstillatelse ordnet via familierelasjoner. Det kan også være snakk om opphold som er sikret via arrangerte ekteskap, eller via fjerne slektninger. Forskeren mente derfor at det sentrale i en studie av menneskehandel må være rettet mot hvordan flere forhold til sammen legger til rette for skjeve *maktforhold* mellom arbeidsgiver og arbeids-

taker. Her vil utlendingslovgivning og regulering av innvandring i noen tilfeller legger til rette for *avhengighetsrelasjoner* og *maktmisbruk* mellom familie-medlemmer, men også venner og bekjente, som kan utnyttes, også i tilfeller der dette i utgangspunktet ikke var intensjonen. Det viktige spørsmålet her er altså ikke hvorvidt noen gikk frivillig inn i et arbeidsforhold, men om de fritt kan forlate det. Her vil restriktive innvandringsregimer stå i fare for å skape ufrie arbeidsforhold og relasjoner. I tillegg pekte hun på at arbeids- og lønnsforhold i ett land kan være ulovlige, men likevel betraktelig bedre enn forhold som regnes som lovlige i et annet. Sagt på en annen måte kan det som i norske øyne fremstår som grov utnyttelse, i noen tilfeller være bedre enn arbeidsbetingelsene den som utnyttes kommer fra. Spørsmålet man derfor må stille, er om den subjektive opplevelsen en bestemt arbeidstaker har av sin arbeidssituasjon, skal ilegges vekt eller ikke. Slike spørsmål var noe av det informanten mente bidro til utfordringene knyttet til å snakke om kriminalitet og rettferdighet på et globalisert arbeidsmarked.

Også andre informanter pekte på "blindsoner" som gjør det vanskelig å oppdage tilfeller av menneskehandel. Bistandsadvokaten som ble intervjuet, formulerte seg slik:

Det som skaper risikoen for utnyttelse og tvang kan være at de ikke er synlige som vanlige arbeidstakere på det synlige arbeidsmarkedet, for eksempel ansatt svart og under kontroll av arbeidsgiver. Man kan eksistere her uten å bli sett av noen. Noen miljøer er helt lukket. Risikofaktoren er jo de som ikke har oppholdstillatelse eller arbeidstillatelse og som er avhengig av andre for å være her.

Ifølge denne informanten er risikoen for at menneskehandel finner sted, størst i sfærer eller arbeidssektorer kontrollmyndigheter har lite innsyn i. I tillegg kan språklige og kulturelle barrierer isolere noen grupper fra storsamfunnet. Lukkede miljøer gjør det vanskelig å bryte ut av bestemte arbeidsrelasjoner, men også utfordrende for myndighetene å oppdage ulike former for lovbrudd og kriminalitet, herunder utnyttelse og tvangsarbeid. Det kan være vanskelig for personer i et nytt land å tilegne seg kunnskap om rettigheter og/eller opprette kontakt med miljøer som gjør en i stand til å tilegne seg informasjon om ens

rettigheter. Her kan manglende språkkunnskaper forsterke eller skape avhengighetsrelasjoner til et bestemt avgrenset miljø, for eksempel en bestemt etnisk gruppe. Her pekte noen informanter på at noen miljøer kan ha høyere aksept for arbeidsrelasjoner som sett fra et norsk kulturelt fellesskap er grov utnyttelse, og at det finnes tilfeller der arbeidsgiveren kan ha en interesse i å opprettholde kultur- og språkbarrierer. Samtidig kan det også være nettopp gjennom tilhørighet og kontakt med personer som tilhører ens egen minoritet og snakker ens eget språk at noen blir i stand til å bryte ut av en utnyttelsessituasjon og søke hjelp. En bestemt gruppetilhørighet kan her altså utgjøre både en ressurs og en barriere.

Som vi kan lese ut av informantsitatet over, er det i noen tilfeller nettopp fordi bestemte yrker ikke er gjenstand for myndighetenes kontroll at arbeidsgiverens kontroll over arbeidstakeren kan bli svært omfattende eller total. Her kan vi si at informantene knytter særlige bekymringer til bestemte typer arbeid som rettslig sett ikke nyter den samme form for beskyttelse som annen type arbeid, og som gjerne også mangler tradisjon for fagorganisering. Dette peker mot den samme forståelsen som tidligere nevnt, om at arbeidstakere i tradisjonelle kvinneyrker er særlig utsatt. Dels fordi arbeid i private hjem er dårlig regulert, og dels fordi de foregår i "skjulte" segmenter av arbeidsmarkedet, og omtales som del av den private sfære.

En av forskerne som lot seg intervjuet, uttalte at "arbeidsmiljøloven ikke er til for alle". Med dette ville han få frem at ordningene som er knyttet til ofre for menneskehandel, nettopp er kommet i stand fordi det gjerne er snakk om individer i sektorer som i liten grad berøres av myndighetenes innsats mot sosial dumping. Med dette ga han uttrykk for et syn om at kategoriene delvis er å forstå som administrativt skapte, og at fenomenene sosial dumping og menneskehandel må forstås i nær relasjon til myndighetenes intervensjonsmuligheter. I forlengelsen av dette kan vi si at informantene som vi kan kalle eksperter på arbeidslivsrelasjoner, alle var opptatt av å se ulike former for utnyttelse på arbeidsmarkedet i lys av hvilke rettslige vern den enkelte arbeidstaker nyter i ulike sektorer.

Innsatsen mot sosial dumping har blant annet funnet sted gjennom allmenngjøring av tariffavtaler og ved at man har økt arbeidstilsynets makt-

midler. I mange tilfeller kan man si at fagforeningene står sterkere enn før ved at de har fått rettslige redskaper som de kan anvende mot arbeidsgivere som bryter avtalene. Samtidig er Norge det landet i Norden som har lavest organisasjonsgrad og avtaledekning (Djuve & Grødem, 2014). Organisasjonsgraden er spesielt lav i den i private tjenesteytende sektor, der det også arbeider mange innvandrere. Det er her informantene mener at muligheten for at menneskehandel med tvangsarbeid som formål er størst.

Mange sektorer har ikke avtalefestet minstelønnsatsene. Dette er noe av bakgrunnen for at informantene pekte på at hovedproblemer knyttet til å forstå begrepet menneskehandel med tvangsarbeid som formål dreier seg om lignende utfordringer man støter på i kampen mot sosial dumping. En av informantene fra arbeidstilsynet var noe lakonisk idet han poengterte at det i noen bransjer nærmest ikke finnes en nedre grense for utnyttelse. Om det ikke finnes en sats for minstelønn, hvilke standarder skal man da benytte seg av for å fastsette om utnyttelsen er grov eller akseptabel, spurte denne informanten retorisk.

Oppsummert kan vi si at flere av dem som har delt sin kunnskap i denne studien, la vekt på at innsatsen myndighetene har lagt ned for å verne yrkestakere i Norge, er skjevfordelt. Informantene peker som nevnt særlig på tradisjonelle kvinneyrker, der husarbeid i private hjem synes å være i en særklasse. Samtidig mener flere at de samme formene for utnyttelse kan finne sted på tvers av ulike sektorer og uavhengig av kjønn. Eksempelene de nevner her, dreier seg ikke bare om dem som kan kategoriseres som ofre for menneskehandel, men inkluderer fenomener som rekruttering til arbeid i fremmed land under falske premisser, at man sies opp uten grunn, lønnsstyrer, juksing med skatt, svart arbeid osv.

RISIKOUTSATTE BRANSJER

Ifølge informantene fra arbeidstilsynet er såkalte risikobransjer med hensyn til menneskehandel til tvangsarbeid gjerne de samme bransjene som skiller seg negativt ut med hensyn til brudd på arbeidsmiljølovgivningen, herunder særlig brudd på lønnsbetingelser og HMS-bestemmelser. Her vil det være store variasjoner, men i noen tilfeller erfarer informantene fra Arbeidstilsynet at ansatte nektes å snakke med norske myndigheter eller forsvinner når de er på tilsyn.

Samtidig gir flere informanter uttrykk for at de mistenker at uregistrerte utenlandske arbeidstakere brukes for å hvitvaske andre ulovlige virksomheter eller dekke over skatteunndragelse og/eller annen kriminalitet.

Listen under er en sammenstilling av noen av bransjene de tre informantene fra arbeidstilsynet har nevnt, og illustrerer mangfoldet av svar og forhold informantene mener at videre forskning bør ta hensyn til.

- Massasjeinstitutter (salg av seksuelle tjenester)
- Renhold (offentlige bygg/privat)
- Hotell, restaurant og servicenæringer
- Bилpleie og transport
- Bygg og anlegg
- Grønn sektor (gård/gartnerinæring)
- Fiskeindustri og maritime næringer

På bakgrunn av denne listen kan man si at utfordringene i det legale arbeidsmarkedet særlig gjelder sektorer som forbindes med manuelt arbeid, som sjelden er objekt for tilsynsmyndigheter. På bakgrunn av beskrivelsene som er gjengitt tidligere i dette kapitlet, kan vi si at risikoen for å utnyttes i disse sektorene ikke er jevnt fordelt, men noe som særlig vil gjelde arbeidstakerne som er svakt integrert i norske forhold, i den forstand at de ikke kjenner sine rettigheter og plikter og i liten grad lar seg fagorganisere. Mens vi tidligere så at kjønn ble trukket frem som en spesifikk dimensjon ved ofrene, trakk informantene i Arbeidstilsynet frem renholdsbransjen som en bransje med mange utfordringer og/eller forbedringspotensial. Til en viss grad mener informantene at bransjen kan la seg regulere som andre. Samtidig peker de på at bruk av svarte tjenester i private hjem der avtalene gjøres direkte mellom utfører og oppdragsgiver, som oftest vil falle utenfor hva man kan forvente at myndighetene klarer å gripe inn i og kontrollere. Bransjene som nevnes, er bransjer der tilsynsmyndigheter og hjelpeorganisasjoner allerede har vært delaktig i å bistå mulige ofre for menneskehandel (se for eksempel KOM, 2010, 2011, 2012, 2013). Unntaket her er fiskeriindustri og maritime næringer, som i tillegg til å være en industri som er spredd i distriktene, også er en næring som opererer i transna-

sjonale farvann og innenfor et mer komplisert regelverk.

En av informantene pekte på at det i likhet med arbeid som finner sted på massasjeinstitutter og lignende etableringer kan være snakk om flere former for utnyttelse, ved at noen har som sin primære jobb å utføre massasje, men at det i tillegg eksisterer forventninger om at man er seksuelt tilgjengelig, med eller uten vederlag. Informantene fra hjelpeorganisasjonen som jobber tett på kvinner, fortalte om kvinner som hadde blitt tilbudt jobb på restaurant eller lignende og som samtidig ble bedt om å utføre seksuelle tjenester. I et tilfelle var en kvinne tilbudt jobb i vasken på en restaurant, men for å få jobben måtte hun gjennom en prøvetid, der hun ble forventet å jobbe gratis, i tillegg til at hun ble utnyttet seksuelt. Informantene pekte på at utnyttelsesformene de hadde kjennskap til, gjorde det vanskelig å skille klart mellom seksuell utnyttelse og arbeidsmarkedsrelaterte lovbrudd. I dette landskapet kan det være flere gråsoner, ved at det kan være snakk om seksuell trakassering der en sjef snarere enn kunder gjør krav på bestemte gjenytelser fra en arbeidstaker.

Ifølge informanter fra politiet og Arbeidstilsynet preges de såkalte "verasting-bransjene" gjerne av mange mindre foretak, hyppige eierskifter og/eller konkurs. Noen virksomheter operer med fiktive timelister og er medvirkende til dokumentforfalskning i forbindelse med søknader om opphold og arbeidstillatelse. Noen sjonglerer med både ansatte, oppdrag og utstyr. Noen enkeltaktører fremstår ifølge politiet som særlig tilpasningsdyktige i den forstand at de skifter metoder og gjør det stadig vanskeligere for kontrollmyndighetene følge opp og for politiet å oppdage mønstre i kriminaliteten. Særlig mener politiet og skattemyndighetene at dette er et problem i forbindelse med såkalte Norsk-registrert utenlandsk foretak (NUF-foretak). Det er såkalte stråmannsforetak som etablerer seg med base i utlandet og som tilsynelatende er konstruert for å omgå norske avgifter, regelverk og ettersyn. Dette skaper også problemer for arbeidstakere i forbindelse med krav om utestående lønnsutbetaling, og utgjør derfor også et problem for fagforeningene.

Flere av informantene fra kontrollmyndighetene mener at det på tross av det tilsynelatende strenge regelverket i Norge finnes store muligheter og få hindre for useriøse aktører så vel som kriminelle nettverk på det norske arbeidsmarkedet. Ifølge representanten fra det tverretatlige samarbeidet mel-

lom Arbeidstilsynet og Skatteregion Vest er dagens virkemidler utilstrekkelige. Dette mente han delvis skyldtes at myndighetene mangler en helhetlig forståelse av endringene på arbeidsmarkedet, og delvis at man over lengre tid har vært på etterskudd med hensyn til utvikling av tiltak og lovendringer. Informanten virket lite optimistisk om sine egne muligheter til å påvirke politikken som føres, samtidig som han påpekte det ikke finnes enkle løsninger, heller ikke for hans etat. Han mente at:

Regelverket blir strukturert ut fra hvordan lovbrysterne forholder seg til det i stedet for å definere det ut fra hvordan vi som forvaltere og lovgivere vil ha det. Det gjør at vi har et komplekst regelverk som gjør det vanskelig for de lovlidige og lett for de kriminelle å gjemme seg. Mye av problemene handler også om at etatene sin satsing på denne type felt blir styrt av interne målsettinger, ikke ut fra de faktiske problemene. For eksempel styrer Arbeidstilsynet og Skatteetaten ut fra egne måltall og målsettinger i stedet for å styre på en slik måte at man kan ta tak i det som faktisk er problemet. Tilsynstallene øker hvert år, men fører jo bare til at man utvanner tilsynsvirksomhetene, det blir lette og overfladiske tilsyn.

Slik denne informanten opplever innsatsen man per i dag legger ned, skyldes problemene altså delvis at tiltak og regelverk utvikles etter at problemer oppstår, heller enn ut fra en visjon om hvordan loven kan strukturere forholdene i arbeidsmarkedet. Det er slik sett både mangel på problemforståelse og mangel på visjon som har ført til at lovverket er fragmentert og samtidig såpass komplisert at insentivene for å være lovlidig blir for lave. Det gjør at stadig flere opererer på grensen av det lovlige. Samtidig er sjansene for å bli oppdaget og straffeforfulgt for kriminalitet og systematisk regelbrudd for lav. Det er i en slik sammenheng han mener det er beklagelig at innsatsen som tilsyns- og kontrollmyndighetene legger ned, ikke stikker dypt nok, men opererer på overflatenivå. Denne problematikken vil vi vende tilbake til i neste kapittel.

Flere av informantene beskriver situasjonen man står overfor som sammensatt ved at det ikke nødvendigvis finnes en løsning for alle bransjer, men at man både trenger en helhetlig forståelse og tilnærming, samtidig som man utvikler mer målrettede tiltak. Representanten fra fagforeningen beskrev situasjonen slik:

Den seneste tiden har det vokst frem en erkjennelse både hos kontrollmyndighetene og i bransjen selv om at vi har fått en ukontrollerbar situasjon, som vi ikke kan kontrollere oss ut av.

I forlengelsen av denne beskrivelsen etterlyses tiltak som belønner seriøse tiltak, kompetanse og produktivitet fremfor lavlønnskonkurranse og kortsiktighet. Dette synes det å være bred enighet om blant arbeidsgiverne og fagbevegelsen i flere bransjer, selv om det kan være uenighet omkring hvilke virkemidler som er mest hensiktsmessige. Representanten fra fagforeningen er særlig opptatt av tiltak som begrenser antall underleverandører til to ledd, og som begrenser antall ansatte uten fast ansettelse både hos bedriften som legger inn anbud, og hos deres underleverandører. I tillegg bør flere virksomheter være aktive lærlingbedrifter, der man skal belønnes for kompetanse både hos mellomledere og fagarbeidere. Som et fjerde mål ønsker representanten fra fagforeningen å heve terskelen for å drive næringsvirksomhet, og å stramme inn regelverket overfor såkalte konkursryttere. Han la også til at:

Problemstillingene varierer litt fra bransje til bransje, men overordnet sett kan man si at vi har gått fra en situasjon med sosial dumping og svart arbeid, til en situasjon der disse problemene er blitt koblet med andre og ofte ganske alvorlige former for kriminalitet. Vi har valgt å kalle dette arbeidsmarkeds kriminalitet ettersom det er en form for blandingskriminalitet som bruker arbeidsmarkedet til å skjule og renske annen kriminell virksomhet.

I sitatet over ser vi at representanten for fagforeningen mener at begrepet arbeidsmarkeds kriminalitet er et bedre egnet begrep når man skal sette ord på fenomenet med kriminelle aktører som bruker smutthull i regelverket til å hvitvaske alvorlige former for kriminalitet. Her blir skillet mellom de såkalte useriøse aktørene på arbeidsmarkedet og de kriminelle mindre klart, da det kan være snakk om et sammenfall der man både begår lovbrudd på arbeidsmarkedet og mer tradisjonelle former for kriminalitet, som vinningskriminalitet. Sitatet illustrerer også hvordan informanter som jobber aktivt opp mot aktørene i arbeidsmarkedet, mener at innsatsen mot menneskehandel må ses i sammenheng med en mer helhetlig innsats mot kriminalitet og utnyttelse av

utenlandske arbeidere i Norge, der det kanskje er mindre hensiktsmessig å opprettholde et strengt skille mellom kampen mot sosial dumping og kampen mot menneskehandel når målet er anstendige forhold på arbeidsmarked. Dette illustreres også i det neste sitatet, også dette fra representanten fra fagforeningen:

I vårt arbeid mot sosial dumping bruker vi den samme definisjonen som den forrige regjeringen la til grunn: at utenlandske arbeidstakere ikke skal utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og at de skal tilbys lønn og andre ytelser som er akseptable sammenliknet med hva norske normalt tjener, eller som ikke er i tråd med gjeldende allmenngjøringsforskrifter der slike gjelder.

Tvangsarbeid er et begrep vi har hatt lite tradisjon for å benytte oss av, først og fremst på grunn av manglende kunnskap. Selv så jeg lenge for meg at dette dreide seg om å være tvunget inn i et arbeidsforhold, noe jeg vel sjelden eller aldri har opplevd. Men det gikk etter hvert opp for meg at begrepet også kan beskrive situasjoner der man føler seg fastlåst i et arbeidsforhold, og hvor tvangen består i å ikke komme seg ut av situasjonen. Det er en definisjon som vil dekke mange av de arbeidsforholdene vi har avdekket, og som det er synd at ikke er blitt behandlet som dette.

Arbeidsmarkedskriminalitet er et begrep vi har lansert for å fange opp de mange aktørene vi har møtt som driver kriminell virksomhet på helt andre områder, men som har sett at risikoen i arbeidsmarkedet er svært lav. Disse bruker arbeidsmarkedet til å skjule og/eller renske andre former for kriminalitet, men er også involvert i helt ordinær næringsvirksomhet.

I sitatet ser vi at informantene forklarer hvordan innsatsen mot sosial dumping kan forstås sammen med innsatsen mot tvangsarbeid og innsatsen mot arbeidsmarkedskriminalitet. Han la til at: "Når [menneskehandels]brillene er på, ser man klarere hva det er man faktisk ser på, og at trusselnivået noen ganger er helt ekstremt." Også andre informanter gjorde tilsvarende koblinger, der de forklarte innsatsen mot menneskehandel i lys av innsatsen mot sosial dumping og kriminalitet på arbeidsmarkedet. En av informantene fra Arbeidstilsynet oppsummerte sine erfaringer slik:

Det vi ser er at vi ikke kan isolere arbeidstilsynets innsats fra andre innsatser mot kriminalitet – fra de lette til de tunge kriminelle miljøene. Vi finner gjerne svært dårlige lønns- og arbeidsforhold, og nærmere undersøkelser viser gjerne kobling til flere former for kriminalitet. Vi har også funnet prostitusjon.

At noen bransjer holdes særlig frem som "verstinger" i risikovurderinger, betyr ikke at informantene fra Arbeidstilsynet ser bort fra at det begås ulovligheter i bransjer som ikke nevnes, eller at det kan dukke opp tilfeller av sosial dumping og tvangsarbeid innenfor andre sektorer enn de som er nevnt over. Et eksempel på dette er at arbeidstidsbestemmelsene i helsevesenet brytes nærmest systematisk, men at man likevel antar at sannsynligheten for utnyttelse er lavere i sektorer man retter mye oppmerksomhet mot. Helsevesenet er såpass omfattende regulert at man nærmest forventer at det eksisterer gode beskyttelsesmekanismer mot utnyttelse av arbeidsmigranter.

Det har imidlertid vært rettet mistanke om tvangsarbeid også i denne sektoren. På nyåret 2012 fattet Oslo politidistrikt mistanke om at Oslo universitetssykehus og et ektepar i Oslo de mente stod bak utnyttelse av filippinske sykepleiere som kom til Norge for å jobbe. Ekteparet skulle ifølge tiltale ha fremført trusler mot arbeiderne og tatt urimelig store pengesummer av de filippinske sykepleierne for å hjelpe dem med å søke arbeidstillatelse og skaffe seg bolig og jobb. Etter at saken ble behandlet hos riksadvokaten, ble tiltalepunktet om menneskehandel frafalt, da det ikke var bevismessig grunnlag for en slik tiltale. Ekteparet ble i stedet tiltalt for å ha brutt utlendingslovgivningens forskrifter og for utilbørlig utnyttelse av de filippinske sykepleierne. Oslo universitetssykehus hadde likevel i en periode status som både vitne og mistenkt for overtredelse av straffeloven § 224 første ledd bokstav b (menneskehandel) (Oslo universitetssykehus, 2012).

HVEM KAN VÆRE MULIGE OFRE FOR MENNESKEHANDEL TIL TVANGSARBEID?

Som tidligere nevnt mente en del av informantene at EU-/EØS-borgere var mindre sårbare for grov utnyttelse og menneskehandel enn tredjelandsborgere. En av forskerne som ble intervjuet, gikk så langt at han bortimot avviste muligheten for at EU-/EØS-borgere kunne være ofre for menneskehandel til tvangsarbeid. Denne informanten så på ingen måte bort fra at ulike former for diskriminering på arbeidsmarkedet gjorde alle utenlandske arbeidstakere mer utsatt for sosial dumping, men skilte likevel ganske klart mellom hvordan dette artet seg for ulike grupper, med utgangspunkt i innvandringsreguleringer. Det er mulig at denne informanten heller enn å svare på spørsmålet om hva som

skaper sårbarhet, og forutsetninger for at menneskehandel og tvangsarbeid finner sted, svarte på spørsmål knyttet til hvilke rettigheter, ordninger og lover som vil være hensiktsmessig for ulike grupper. Kanskje dette skyldes at denne informanten først og fremst forbinder menneskehandel med refleksjonsperioden, og da muligheten for legalisering av oppholdsgrunnet i forbindelse med anmeldelses- og etterforskningsprosessen, noe han mente ikke var avgjørende for gruppene og fenomenene han selv forsket på.

Det er samtidig også mulig at denne informanten ønsker å stille et mer dyptgående spørsmål der det ikke bare eksisterer et skille mellom dem med legalt og illegalt opphold i Norge, men også et skille mellom sektorer som anerkjennes som arbeid og dermed nyter en bestemt form for vern, og sektorer som faller utenfor slike ordninger. Informanten pekte som mange andre informanter her på aupairordningen, fordi dette som nevnt ikke nyter samme beskyttelse som andre arbeidstakere. Han mener altså at det ikke er tilfeldig at det dukker opp saker om grov utnyttelse under denne ordningen. En annen type ytelse som ikke anerkjennes som arbeid, vil være prostitusjon.¹⁵ Andre informanter har imidlertid vært opptatt av å få frem at også personer med lovlig opphold er sårbare for grov utnyttelse og tvang. Dette gjelder særlig etniske minoriteter og andre sosialt marginaliserte grupper og individer.

Som tidligere nevnt gjaldt Norges eneste dom på feltet nettopp utnyttelse av EU-borgere. I forbindelse med den såkalte steinleggersaken, som ble etterforsket av Rogaland politidistrikt i 2007, dreide det seg om unge britiske borgere i en sårbar situasjon som ble rekruttert fra gaten Storbritannia og utnyttet til å arbeide med asfalt- og steinlegging i Norge, under tvangsforhold. Etterforskningen resulterte som nevnt i kapittel 2 med at en britisk mann ble dømt for overtredelse av straffeloven § 224 1. ledd bokstav b, jf. 4. ledd.¹⁶ Som nevnt i kapittel 2 omtales saken som en vekker for norske myndigheter. Vekkeren har imidlertid ikke ledet til flere domfellelser på dette rettsfeltet. Saken utløste imidlertid en landsomfattende innsats mot steinleggerbransjen, der

¹⁵ Dette er slått fast i en høyesterettsdom fra 1999, der det ble slått fast at man ikke kunne utvise personer for å ha tatt slikt arbeid ulovlig vis, jf utl. § 47 a, jf. § 6 første ledd, ettersom slik aktivitet ikke var arbeid i lovens forstand og derfor heller ikke krever arbeidstillatelse. Rt. 1999 s. 763.

¹⁶ 08-069332MED-JARE Upublisert

politiet forsøker å forebygge denne formen for utnyttelse ved å involvere et bredt spekter av samarbeidspartnere, der målet er å begrense selve næringsgrunnlaget for virksomheten (se for eksempel Kripos, 2008 & 2012). I senere nasjonale trusselvurderinger som er foretatt av Kripos omtales heller ikke problemet med Irske «travellers» under kapittelet om menneskehandel, men snarere under kapittelet under organisert vinningskriminalitet (Kripos 2013, s. 16). En av mine informanter fortalte at det eksisterer en motvilje mot å tilnærme seg dette problemet som mulige menneskehandelssaker, og at man heller anvender uro- og stress-strategier, som går ut på å forstyrre eventuelle oppdrag de måtte få av private personer for å få dem til å dra videre. Dette gjør man blant annet ved å samordne arbeidstilsynets oppsøkende virksomhet og politiets. Etter et slikt oppdrag innrømmet en av informantene at det for de fleste er klart at det i mange tilfeller dreier seg om svært grove former for utnyttelse, gjerne av andre etniske grupper, slik som rumenere, men at dette per i dag ikke var forhold man maktet å gripe inn i ved hans distrikt.

Representanten for fagforeningen mener at en mulig årsak til at vi har så få saker som omhandler tvangsarbeid i Norge, er at mange misforstår hva som legges i ordet tvang. Han mener at en vanlig misforståelse er at menneskehandel bare handler om folk som tvinges inn i arbeid, og at mange derfor gjerne ser forbi at det i like stor grad kan handle om folk som ikke kan forlate et bestemt arbeidsforhold eller en bestemt arbeidsgiver. Han mener dette er et langt vanligere problem, og at man derfor ikke kan diskriminere mellom EU-/EØS-borgere og tredjelandsborgere. Alle trues om standardene på arbeidsmarkedet settes under ytterligere press.

Som vi så i et tidligere sitat, innrømmet representanten fra fagforeningen at han tidligere selv hadde vært av den oppfatningen at menneskehandel ikke fantes i Norge. Det var en konkret episode som gjorde at han forandret mening. Som fagforeningsrepresentant ble han på et tidspunkt satt til å hjelpe en gruppe arbeidere som hadde konflikt med arbeidsgiveren sin på en byggeplass. De bodde på arbeidsplassen, og selv om de var lovlige i landet, var trusselbildet såpass omfattende at de opplevde at de ikke kunne bryte ut av relasjonen til arbeidsgiveren. De hadde for så vidt gått frivillig inn i arbeidsforholdet, men kunne altså ikke forlate det fordi de var redde for represalier.

Fagforeningsrepresentanten fortalte at han måtte jobbe mye for å etablere tillit blant arbeiderne til at han faktisk ønsket å hjelpe dem, før de torde å bryte ut.

Problemet var i dette tilfellet ikke frykten for utsendelse, og derfor stod valget om å levere inn en anmeldelse friere enn man erfarer i andre saker. Problemene fagforeningsrepresentanten opplevde, dreide seg snarere om å håndtere den akutte bostedsmangelen som oppstod idet arbeiderne brøt med sin arbeidsgiver. Fagforeningsrepresentanten erfarte at systemet for ofre for menneskehandel først og fremst er bygget opp rundt behovene til kvinner i prostitusjon, og i liten grad tilrettelagt for voksne menn. Det endte derfor med at man fant frem til en akutt løsning, og at arbeiderne fikk opphold i fagforeningens lokaler. På tidspunktet da fagforeningsrepresentanten lot seg intervju hadde det gått mange år siden denne episoden. Han påpekte at lite har endret seg på denne fronten, og at dette fremdeles er en stor utfordring.

Fagforeningsrepresentantens beskrivelse står i kontrast til oppfatningen om at Norge besitter en av Europas mest velutviklede ordninger for ofre for menneskehandel som sikrer rettigheter til grupper som tidligere ble ekskludert fra denne ordningen, herunder EU-/EØS-borgere, personer med lovlig opphold i Schengen-land og personer med midlertidig oppholdstillatelse, slik som au pairer og studenter.¹⁷ Problemet synes å være at man på tross av formelle rettigheter ikke har videreutviklet bistandsapparatet på en måte som også er tilpasset behovene til dem som kanskje ikke svarer til de dominerende forestillingene om menneskehandel, i noen tilfeller fordi det kan dreie seg om voksne menn.

AVSLUTNING

Det norske arbeidsmarkedet er velregulert i den forstand at norske myndigheter gjennom lov har bygget opp et sofistikert system ment å sikre den norske arbeidsstokken. Det som gjerne omtales som trepartssamarbeidet, handler om at staten sammen med partene i arbeidslivet har lyktes med å oppnå en relativt sammenpresset lønnsstruktur, høy produktivitet og lavt konfliktnivå. Dette ses som sentralt i utviklingen av velstandsvekst og sosial utjevning

¹⁷ For en fylldigere beskrivelse av assistanse til ofre for menneskehandel samt refleksjonsperioden og rundskriv utsendt av UDI, se Brunovskis et al. 2010.

gjennom fordeling av velferdsgoder i den jevne befolkningen (Djuve & Grødem, 2014) Den regulerte arbeidsinnvandringen til Norge har i stor grad vært sysselsatt i bransjer som betegnes som konjunkturutsatte og hvor både forskere, arbeidstilsynet, skattemyndigheter og politimyndigheter mener de ser et stadig voksende problem med næringslivsaktører som opererer i gråsonen av eller helt utenfor regelverket, ofte uten at lovbruddene de begår, får noen konsekvenser.

Informantene i arbeidstilsynet ser problemet med sosial dumping og systematisk brudd på regler for helse- og sikkerhet som de mest omfattende utfordringene de står overfor i møte med et stadig mer internasjonalt arbeidsmarked. Men de mener samtidig at bekjempelse av menneskehandel ikke kan isoleres fra deres mer omfattende innsats mot sosial dumping. Den største utfordringen er ifølge flere av informantene som har deltatt i denne studien, at dagens arbeidslivsbestemmelser tilbyr ulikt vern til ulike bransjer og sektorer. Det gjør at øvre og nedre grenser for hva man mener er akseptable arbeidsvilkår og lønnsvilkår, vil variere mellom bransjer og yrker. Det er også slik at internasjonalisering av arbeidsmarkedet og økt arbeidsmigrasjon gjør at relasjonen mellom myndighetene, arbeidstakere og arbeidsgivere er mer kompleks enn før. Som vi har sett, peker flere av informantene på at den restriktive reguleringen av arbeidsinnvandring, sammen med et globalt lønnsgap, er del av forholdene som legger til rette for ulike former for arbeidsmarkeds kriminalitet uten at dette blir oppdaget av myndighetene. Økt bruk av utenlandske bemannings- og vikarbyråer og/eller semi-(u)legale migrasjonsnettverk i transnasjonale arbeidsmigrasjonsprosesser gjør det vanskeligere for tilsyns- og kontrollmyndigheter å skaffe seg innsyn i nye typer arbeidslivsrelasjoner. Dette er noen av forholdene informantene mener gjør det bortimot risikofritt for arbeidsgivere og oppdragsgivere å drive sin virksomhet uten hensyn til norske lover og regler. Det er også på bakgrunn av slike forhold at noen informanter beskriver markedet som "stort, mørkt og grumsete" eller betegner tilstanden i noen sektorer som "rene ville vesten" heller enn godt organisert og velregulert.

Dagens situasjon beskrives av flere som kritisk i den forstand at både lønninger, arbeidsbetingelser og kvalitet på tjenester og varer presses nedover i et slags kappløp mot bunnen. Dette medfører et økt press mot arbeidsmarke-

dets lønns- og arbeidsvilkår mer generelt samtidig som det forrykker kompetansenivået og truer sikkerhetsrutiner og vern av arbeidstakere. Derfor ser man også i stadig sterkere grad på dette som del av mer omfattende trusler.

Som dette kapitlet har vært inne på, mener noen informanter at selv lovlidige firmaer kan oppleve et press mot lovens gråsoner i konkurransen med useriøse og kriminelle markedsaktører. Selv om noen av lovbruddene som forekommer i norsk arbeidsliv, nok skyldes manglende kompetanse og/eller oppfølging av internkontrollsystemer, mener flere at utviklingen over tid, i kombinasjon med et for liberalt regelverk, kan skape grunnlag for annen kriminalitet. Noen peker på at denne utviklingen senker terskelen for å utnytte utenlandske arbeidere, og at det norske samfunnet kan gå mot en tid da flere aktører på arbeidsmarkedet vil begå lovbrudd. Det er på bakgrunn av slike virkelighetsforståelser at både representanter for fagforeninger og tilsynsmyndigheter gir uttrykk for at et viktig mål for myndighetene bør være å innføre flere avstraffende og avskrekkende tiltak rettet mot kriminelle aktører på arbeidsmarkedet.

Det er samtidig også slik at informantene ser flere typer dilemmaer som kan oppstå, og har delte meninger om systemet som per i dag er skapt for å bekjempe menneskehandel, er et tilstrekkelig tilpasset virkemiddel for å forebygge negative utviklingstrekk på arbeidsmarkedet. Dette gjør at noen av informantene også etterlyser mer strukturelle virkemidler som tar sikte på å styrke arbeidstakeres og migranternes vern mot utnyttelse mer generelt. Noen av informantene ser særlig lovfestet minstelønn som et nyttig tiltak i de mest utsatte bransjene. Andre informanter ønsker at myndighetene erkjenner at restriktive innvandringsregimer er del i utfordringene man står overfor, ettersom dette regelverket på et strukturelt nivå legger til rette for skjeve maktrelasjoner og sårbarhet for utnyttelse. Sett fra et fagforeningsperspektiv er målet imidlertid i første rekke å forsøke å organisere de arbeiderne som er mest utsatt for utnyttelse. Gjennom å oppsøke marginaliserte grupper på arbeidsmarkedet vil man kanskje også avdekke andre former for kriminalitet. For noen arbeidstakere vil fagforeningens inndrivelsesmuligheter i form av solidaransvar kanskje være det viktigste incentivet for å organisere seg, særlig i møte med arbeidsgivere som tilbakeholder lønn. Sett fra et fagforeningsperspektiv er det ikke like entydig at repressive og avstraffende virkemidler, der politiet fører an, alltid er like

hensiktsmessig, da dette også kan skade tillitsrelasjoner mellom fagforeninger og arbeidstakere, særlig i møte med personer uten lovlig oppholdstillatelse.

Kapittel 4: Innsats mot menneskehandel: En tverretatlig utfordring

Den norske regjering har i alt utarbeidet fire handlingsplaner som tar sikte på å koordinere og samordne innsatsen mot menneskehandel. Den siste av disse, *Sammen mot menneskehandel* (2011-2014) inneholder et tydeligere budskap om at alle former for menneskehandel skal bekjempes, også tvangsarbeid (Justis- og politidepartementet, 2010). Regjeringens siste handlingsplan mot menneskehandel inneholder i alt 35 tiltak som er ment å legge til rette for en styrket og samordnet innsats for å stoppe handelen med mennesker og å sikre ofrene bistand og beskyttelse. Innsatsen er i dag fordelt på flere departementer og sentrale samfunnsaktører, der også det sivile samfunn tiltenkes en stadig mer sentral rolle. I tillegg til å ha utarbeidet fire nasjonale handlingsplaner har norske myndigheter også etablert flere former for samarbeidsfora og koordinerte innsatser mot menneskehandel. Disse skal fungere både lokalt, nasjonalt, regionalt og internasjonalt. Spørsmålet er om de som jobber tett på problemfeltet, opplever at denne koordinerte samordningen finner sted. I dette kapitlet skal vi i tillegg se nærmere på spørsmål knyttet til hvilken type kunnskap samarbeidsformene baserer seg på og legger til rette for, samt hvilken type tiltak og initiativer det er snakk om på det operative nivået. Dette vil vi gjøre ved å sammenfatte noen av de viktigste utfordringene informantene mener norske myndigheter står overfor i møte med menneskehandel med tvangsarbeid som formål.

BEHOVET FOR ØKT KOMPETANSE

Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel har utviklet flere typer informasjonsmateriell, for eksempel indikatorlister som er ment å gjøre førstelinjetjenester i stand til å identifisere ofre for menneskehandel og henvise til de

rette instansene (KOM 2008 a,b,c).¹⁸ På tross av dette uttrykker flere av informantene, som også nevnt i forrige kapittel, at de manglet kunnskap og savnet både informasjon, retningslinjer og konkrete verktøy på feltet.

Dette kan tolkes på noe ulike måter. Det kan tolkes dithen at KOM ikke når frem med sin informasjon til aktuelle tiltak og samarbeidende instanser i bekjempelsen av menneskehandel med tvangsarbeid som formål. Det kan også tolkes dithen at de faktisk når ut til tiltakene med sin informasjon, men at slik informasjon likevel ikke når de konkrete personene som har deltatt i denne studien. En tredje tolkning vil være at disse verktøyene ikke imøtekommer behovene de er ment å dekke, fordi de i liten grad er tilpasset erfaringene fra dem som arbeider med arbeidsmarkedsrelasjoner. En av informantene fra Arbeidstilsynet mente for eksempel at veilederen hadde liten relevans for utfordringene han stod overfor som tilsynsmann. Han syntes han passet med veilederens definisjon av målgruppen som en som kom "i kontakt med mennesker som de blir bekymret for at kan være i en situasjon der de utnyttes av andre for vinning eller andre fordeler" (KOM, 2008b s. 4). Problemet var at bekymringen for utnyttelse var en hverdagslig del av arbeidet han gjorde, bl.a. som ledd i innsatsen mot sosial dumping. Veilederen foretar ikke et skille mellom sosial dumping og menneskehandel, men fokuserer i stedet på å gjøre et skille mellom menneskehandel og menneskesmugling. Dette gjorde at veilederen ikke ble opplevd som et nyttig redskap i møte med konkrete saker der spørsmålet gjerne var om det var snakk om uakseptable lønns- og arbeidsforhold, eller om det var snakk om grov form for utnyttelse. Dessuten hjalp det lite med en veileder om de lokale instansene ikke ønsket å samarbeide om menneskehandel med tvangsarbeid som formål.

Noen av informantene er unge og nye i jobben sin, og det er derfor sannsynlig at systemet som er ment å imøtekomme behovene til ofre for mennes-

¹⁸ Regjeringen opprettet i 2006 prosjektet «Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel» (KOM). KOM har i oppgave å kartlegge omfanget av menneskehandel i Norge, samt dokumentere og løse utfordringer som hjelpetiltak og myndigheter møter. KOM har i prosjektperioden vært finansiert av flere berørte departementer, blitt administrert av Politidirektoratet, og vært driftet av en prosjektleder og en prosjektmedarbeider. Våren 2010 gjennomførte NTNU Samfunnsforskning en evaluering av prosjektet (Elvegård m.fl. 2010). På bakgrunn av evalueringen er det gitt et tydeligere mandat for KOMs virksomhet, samtidig som man beholder den administrative forankring til Politidirektoratet.

kehandel, var noe de hadde liten erfaring med. Dette illustrerer at behovet for kommunikasjon og informasjonsmateriale er større enn KOM kanskje tar høyde for i sine strategier. Utskifting av personale gjør at informasjonsarbeidet er en vedvarende prosess. Samtidig kan tidligere informasjonsmateriell synes mindre tilpasset dagens situasjon enn man tok høyde for da man utviklet dem, som vist i eksempelet over der informanten etterlyser et redskap som gjør det mulig å foreta en distinksjon mellom sosial dumping og menneskehandel. Samtidig ser vi at flere av informantene etterlyste noe annet eller mer konkret enn det KOMs informasjonsmateriell kunne tilby dem, og at det ikke alltid var informasjon det skortet på, men konkrete tiltak som fungerte på et lokalt nivå.

En av informantene fra Arbeidstilsynet fortalte at han opplevde motstand fra ledelsen i sitt politidistrikt, i form av at innsats mot arbeidsmarkedskriminalitet i så fall ville gå på bekostning av andre ressurser politiet brukte på å bistå Arbeidstilsynet og i form av at politiet syntes å ville skyve ansvaret for å bistå og beskytte ofre over på andre etater og organ. Han formulerte seg slik:

Vi kalte inn politiet til et møte for å starte et samarbeid og viste til en utvidet analyse og avdekkingskapasitet sammen med andre etater for at vi sammen kunne slå ned på dette feltet. Engasjementet fra politiet var mildt sagt lavt. Jeg fikk inntrykk av at på grunn av ressurser og budsjetter ønsker ikke ledelsen i politiet større avdekking av denne type kriminelle forhold. Dette til tross for et stort engasjement fra etterforskere og betjenter. Vi hadde også et møte med øverste ledelse i politiet om å knytte ressurser til samarbeidet mot arbeidsmarkedskriminalitet. Han spurte hvilke ressurser som var avgitt til Arbeidstilsynet per i dag som vi nå ønsket å avgi for at politiet heller skulle satse på dette feltet. Når det gjelder alle andre etater, har det vært lett å finne felles målsettinger for at en kan jobbe sammen mot arbeidsmarkedskriminalitet uten at det krever ekstra ressurser fra den enkelte etat. Men dette ser ikke ut til å være gjeldende for politiet.

Denne informanten la vekt på at arbeidsmarkedskriminalitet i de fleste tilfeller også er organisert kriminalitet, noe som også gjør at det skiller seg fra tradisjonelle måter å jobbe på med arbeidsmiljøkriminalitet. Han mente at politiet i prinsippet forsøker å "outsourc" innsatsen mot denne organiserte kriminaliteten til Arbeidstilsynet. Han poengterte derfor at Arbeidstilsynet er ment å skulle være en veiledningsetat på dette området og derfor ikke har virkemidlene som kreves for å håndtere utfordringene man står overfor på dette området.

"Når politiet da ikke stiller med ressurser, så vil innsatsen ofte være fånyttet", påpekte han, og ga dermed uttrykk for at etatene er gjensidig avhengige av å finne frem til måter å samarbeide bedre på.

PROPPEN

At politiet utgjør en propp i systemet, trekkes også frem av dem som er opp-tatt av problemene som er knyttet til at ordningene for bistand og assistanse i stor grad er bygget opp rundt premisset om at assistanse skal være koblet til et samarbeid omkring etterforskning av en straffesak. En informant valgte å beskrive problemet slik:

Det at politiet ikke fungerer, får ringvirkninger for alt annet, og det rammer særlig de menneskene som utsettes for tvangsarbeid. På alle måter. I forhold til straffesak, for rettigheter som springer ut av straffesaker, i forhold til utlendingssak, i forhold til sosiale rettigheter, med oppholdstillatelse og så videre. Så når det ikke fungerer i politiet, så setter det liksom en blokk på hele arbeidet med tvangsarbeid. Så jeg tror at om man skal sette inn noen innsatser, så er det der. Per i dag så er kompetansen et problem. Hadde kompetansen vært der, så hadde det blitt et ressursproblem – men foreløpig er det kompetansen det står på.

I intervjuer med representanter fra politi- og lensmannsetaten la flere vekt på at menneskehandel til tvangsarbeid er en type kriminalitet som faller mellom alle stoler, også innad i politiet. Dette er et felt som delvis griper inn i flere interne kategorier, der både etater som jobber mot økonomisk kriminalitet, arbeidsmiljøkriminalitet og organisert kriminalitet ble nevnt. I tillegg griper feltet inn i utlendingsforvaltningen, noe som også bidrar til organisatoriske utfordringer knyttet til fagfeltets kompleksitet. Selv om innsatsen mot menneskehandel på papiret er noe alle i politiet har ansvar for, i form av identifisering og oppfølging av ofre, var det ifølge mine informanter få som føler seg kallet til å ta et overordnet ansvar, eller som er villige til å binde ressurser til innsatsområdet. Ansvarsfraskrivelsen syntes for noen å være total, i den forstand at det var et ledelsesproblem at man ikke fikk forankret en mer helhetlig innsats. For andre syntes utfordringene å bero på manglede ressurser og på et organisasjonsnivå, i form av at politiet som etat og organisasjon er svakt rustet til å håndtere et problemfelt som både er tverrsektorielt som fenomen, og som er et utpreget tverrfaglig og tverretatlig innsatsområde. Dette vil jeg komme tilbake til.

MENNESKEHANDEL: ET SAMMENSATT OG LITE PRIORITERT PROBLEMFELT?

En av hovedutfordringene personene som har latt seg intervjuet peker på, er at menneskehandel til prostitusjon har vært prioritert foran andre former for menneskehandel, herunder menneskehandel til tvangsarbeid. Det er kun i den aller siste av regjeringens handlingsplaner at man sender tydelige signaler om at også denne formen for menneskehandel skal prioriteres. Dette gjør at man i mindre grad har utviklet og forbedret målrettede tiltak basert på erfaringer fra konkrete saker med menneskehandel til tvangsarbeid.

Utfordringene man står overfor, kommer tydeligst til uttrykk i problemet med å skaffe akutt bolig til mannlige ofre for menneskehandel, fordi boligtilbudene som finnes, i stor grad er tilpasset kvinner med erfaringer fra prostitusjon. Dette var særlig et problem for fagforeningene som kom i kontakt med ofre, fordi de opplevde at det offentlige støtteapparatet ikke var tilpasset problemene de så. Mens man overfor andre grupper legger opp til tett oppfølging både av prostitusjonstiltak og krisesentre, er erfaringen til representanten fra fagforeningene at menn ikke får tilsvarende hjelp, for eksempel assistanse til å utløse sosialhjelp via NAV og assistanse til å benytte seg av helsehjelp. Her har for eksempel representanter for fagforeninger selv måttet finne overnatting for å forhindre ytterligere maktmisbruk fra arbeidsgivere. En av representantene fra arbeidstilsynet hadde blitt fortalt at det ikke finnes et mottaksapparat for mannlige ofre for menneskehandel, og at han derfor burde tenke seg nøye om før han valgte å bruke den merkelappen. Dette på tross av at kommunen ifølge regjeringens handlingsplan mot menneskehandel plikter å bistå ofre med bosted.

Kontrasten mellom prioritering av de ulike satsingsområdene ble i særlig grad trukket frem av informanter som har fulgt utviklingen i feltet over flere år, og som dermed også kjenner til de langvarige prosessene og debattene feltet har gått igjennom for å få tiltakene på prostitusjonsfeltet til å samarbeide. Dette er prosesser mange mener fungerer, i den forstand at prostitusjon i større grad enn før prioriteres av politiet. Flere steder har det også utviklet forholdsvis tette og gode samarbeidsrelasjoner mellom aktører som identifiserer ofre og aktører som bistår dem gjennom straffesaksprosessen.

Noen av informantene mener imidlertid at problemet man står overfor.

er at tiltakene, samarbeidsrelasjonene og erfaringene på det ene området kun i begrenset grad lar seg overføre idet man åpner opp nye problemfelter. Tvangsarbeid vil kreve andre typer samarbeidsrelasjoner, samarbeidsformer og metoder for å identifisere ofre og initiere straffesak. Tvangsarbeid vil også kreve andre former for forebyggende strategier enn dem man har introdusert på prostitusjonsfeltet. I tillegg vil fenomenet rettslig sett gripe inn i mer generelle virkemidler som staten tar i bruk for å regulere arbeidslivsrelasjoner, noe som kanskje samtidig gjør at virkemidlene eller verktøykassen man har tilgjengelig, blir betraktelig større. Et eksempel her vil være foreslåtte endringer i arbeidsmiljølovens og allmenngjøringslovens straffebestemmelser, endringer som på mange måter også utvider politiets strafferettslige og prosessuelle virkemidler (Arbeids- og sosialdepartementet, 2014)

På den andre siden peker informantene med lengst erfaring i feltet på at det også finnes viktige likhetstrekk og dermed også lærdommer man kan dra nytte av på tvers av de ulike formene for menneskehandel. Dette kan for eksempel dreie seg om politiets partnerskapsrelasjoner med frivillige organisasjoner og kommunale lavterskeltilbud og om verdien av å bygge tillitsrelasjoner før ofre velger å bryte ut av et utnytterforhold. Det dreier seg også om behovet for å skape alternativer til situasjonen ofre befinner seg i, og at ofre kan ha behov for omfattende oppfølging i tiden etter en aksjon og/eller et brudd med miljøet som stod for utnyttelsen. Bistandsadvokaten som er intervjuet, uttrykte det slik:

Altså innenfor prostitusjon så har man jo kommet veldig langt med hensyn til å identifisere (ofre), men det er også fordi dette er en mye mer synlig gruppe og fordi kunnskapen har begynt å bre om seg, og fordi man innenfor dette har oppsøkende hjelpetiltak og målrettet politiarbeid i Oslo og Bergen – hvor man faktisk oppsøker og leter og finner. Og det er jo helt fraværende når det gjelder tvangsarbeid. Det er ingen som leter. Og da er det heller ingen som finner.

I tillegg peker noen av informantene på at det kanskje er slik at noen av de mest effektive måtene å forebygge tvangsarbeid på allerede eksisterer i den forstand at norske myndigheter allerede har utviklet tiltak som tar sikte på å bekjempe utnyttelse i arbeidslivet. Her er det opptrapping av tilsynsvirksomhet

som gjelder. En av informantene i Arbeidstilsynet uttrykte det derfor slik:

Dette er en kamp alle må delta i og som ingen kan vinne på egen hånd. Vi må ut. Her er det tilsynsvirksomhet som gjelder. Dette er forebyggende og samtidig en form for kontroll som avdekker lovbrudd.

Problemet er likevel at aktørene i dette feltet ofte opplever at man kommer til kort når utnyttelsen er såpass grov og situasjonen såpass akutt at politiet må gripe inn umiddelbart.

DET MAN TRENGER, ER NOEN MAN KAN STOLE PÅ

Som nevnt i denne rapportens metodedel ga en av informantene uttrykk for at forskning kan være et rom for å fortelle "uparfymerte fortellinger". Med det mente hun å sette ord på friheten til å beskrive verden slik hun selv så den, i motsetning til hvordan man fra politisk hold ser for seg eller ønsker at tilstanden i det norske arbeidsmarkedet er. Med begrepet "uparfymerte fortellinger" prøvde hun kanskje også å sette ord på sin forståelse av at den nakne sannhet stinker, og at dette er noe man søker å dekke over jo høyere i det politiske systemet man kommer. For henne utgjorde muligheten til å bidra i et forskningsprosjekt derfor en mulighet til å nå frem med virkelighetsbeskrivelser hun opplevde at ingen tok på alvor eller var interessert i å høre om. Flere enn denne informantene beskrev situasjoner som involverer grov utnyttelse av arbeidstakere og mulig tvangsarbeid så vel som trusler rettet mot dem selv fremsatt av arbeidsgivere. Dette kan dreie seg om trusler om vold og andre former for trusler. Flere forteller samtidig at de opplever at politiet i mange tilfeller svikter fordi de ikke har nok ressurser til å prioritere problemet. Informantene fra Arbeidstilsynet peker i den forbindelse på utfordringer knyttet til den høye henleggelsesprosenten i politiet og allerede mangelfulle rutiner og intervensjonsmuligheter i samarbeidet mot arbeidsmiljøkriminalitet, skatteunndragelse, bruk av svart arbeid og andre former for lovbrudd. En av informantene mente at det nok ikke bare handler om ressurser, men at problemet er at politiet kanskje ikke ser på arbeidsmarkedet som sitt ansvarsområde og at det kanskje først og fremst er viljen til å prioritere det står på. Hun uttalte:

Dersom det er snakk om noen gram hasj på Akerselva, rykker politifolk ut. Er det snakk om sosial dumping, er det ingen som vil prioritere, det har de ikke tid til.

Når temaet ikke er sosial dumping, men innsatsen mot menneskehandel, peker flere informanter på behovet for en nasjonal enhet som tar ansvar i de tilfellene der det lokale politiets kompetanse svikter. Sitatet under illustrerer noe av det informantene etterlyser.

Det burde finnes lokal kompetanse. Når sakene anmeldes lokalt, er ikke lensmannskontorene alltid i stand til å foreta de riktige stegene med hensyn til å sikre bevis og innhente tilstrekkelig informasjon for å starte opp en etterforskningsprosess. Dette gjør at sakene lett henlegges på bevisets stilling. Man trenger faste kontakter, personer man kan stole på. Mennesker som ikke ser en annen vei. Dette handler også om tillit mellom samarbeidende aktører.

En av informantene mente seg direkte motarbeidet av et lokalt lensmannskontor og påpekte samtidig at problemet i noen tilfeller kan være mer alvorlig enn at politiet mangler kompetanse og ressurser. Denne informanten mente at det i noen tilfeller også kan dreie seg om korrupsjon i den forstand at lokalt politiser igjennom fingrene på bestemte saker fordi de har tette relasjoner til dem som står bak utnyttelsen. Denne personen hadde gjentatte ganger forsøkt å forbedre samarbeidet med politiet, og hadde også i noen tilfeller strukket seg svært langt for å gi politiet det de trengte av informasjon for å gripe inn. I dette tilfellet fryktet personen for andre menneskers liv og mente at det var uansvarlig av norske myndigheter å ikke følge opp saker der mistanken var såpass alvorlig. Lite skjedde, ofrene forsvant ut av landet og sakene smuldret etter hvert bort. Erfaringene gjorde at denne informanten hadde liten tillit til politiets evne og vilje til å gripe inn. Det var på bakgrunn av disse erfaringene at forslaget over, om en nasjonal enhet, ble ytret.

Historien over var en av flere fortellinger fra personer som man kan beskrive som del av førstelinjetjenesten og som har hyppig kontakt med arbeidsmigranter i ulike situasjoner, enten som tilsynsmyndigheter eller gjennom frivillige hjelpeorganisasjoner. Det var ikke slik at alle informanter oppga at de følte seg truet eller at problemet burde "svartmales", i den forstand at

den trengte ekstraordinære virkemidler fordi de følte seg maktesløse og/eller ikke så noen muligheter til forbedring. Men noen av informantene mente at problemene de så, bare var toppen av et isfjell, samtidig som de fortalte om nettverk og konkrete personer i de utenlandske miljøene som gjorde at de ikke bare fryktet for andres sikkerhet, men også for sin egen. En av informantene beskrev for eksempel en konkret person han fryktet, som var kjent for å bruke vold, og som utnyttet arbeidsmigranter etter å ha lokket dem til Norge med falske forhåpninger om gode lønns- og livsvilkår.

Både frykten for at bakmenn kvitter seg med "bryssomme personer" og represalier mot operativt personell i førstelinjetjenesten bør tas alvorlig, særlig ettersom de samme personene ga uttrykk for at de ikke hadde tillit til at myndighetene var i stand til å gripe inn. Korrupsjonsanklager mot politiet er i en slik virkelighetsbeskrivelse svært alarmerende og må derfor møtes med det dypeste alvor, ettersom det illustrer at viktige verdier i samfunnet står på spill, nemlig tillit og trygghet.

På bakgrunn av dataene i dette forskningsprosjektet er det vanskelig å vite om informantenes aller verste mistanker stemmer. Det er heller ikke sikkert at de konkrete sakene informantens mistillit tok utgangspunkt i, dreide seg om korrupsjon. Det lokale politiets handlingsvegring kan også handle om konkrete prioriteringer som fattes lokalt, kanskje på sviktende kunnskapsgrunnlag, kanskje i tilfeller der man ikke har kompetanse og ressurser til å gripe inn mot alle former for kriminalitet. Dette kan vi ikke vite. Saken hadde forgreininger til flere land og blir derfor også et konkret spørsmål om hvilken kompetanse og hvilke ressurser man har tilgjengelig på lokalt nivå til å drive etterforskning og etterretning. Her vil det være store variasjoner mellom de ulike politidistrikter, der byene i større grad enn mindre lensmannskontorer bør forventes å ha tilstrekkelig med kompetanse og ressurser.

ET NASJONALT ANSVAR

Kripos har allerede et slikt nasjonalt ansvar som informanten etterspør, og skal derfor kunne fungere som en samlende kompetanseenhet på tvers av politidistrikter. Det politifaglige spørsmålet vil likevel være hvilken rolle samarbeidspartnere mener Kripos skal ha i konkrete saker, og hvordan disse ønskene kan

imøtekommes uten at man mister den lokale kunnskapen de ulike politidistriktene besitter. En mulig problemstilling i fremtiden vil kanskje være at ansvaret som ligger ved Kripas, utgjør en "sovepute" i den forstand at dette står i veien for at lokale politidistrikter tar ansvar for å heve sitt eget kompetansenivå, slik at de selv er i stand til å respondere på denne type saker. Det vil uansett gjerne være lokale betjenter og etterforskere som også i fremtiden må respondere i initierende faser av en etterforskning. Man kommer derfor aldri helt utenom behovet for at det eksisterer kunnskap om menneskehandel i Norges ulike politidistrikter. På et nasjonalt plan står man samtidig overfor omfattende utfordringer både når det gjelder å utvikle strategier for å forebygge menneskehandel, og gode rutiner for å etterforske saker der det er mistanke om menneskehandel.

At det eksisterer instanser og rutiner som sikrer god bistand og beskyttelse av mulige ofre og opplyser dem om deres rettigheter i forbindelse med straffesak, regnes gjerne som en forutsetning for at ofrene for menneskehandel ønsker å inngå et samarbeid med politiet i form av å vitne mot bakmenn og gi opplysninger i forbindelse med etterforskning. Mens man på mange måter kan si at et slikt system eksisterer for kvinner som har vært utnyttet i prostitusjon, erfarer informanter på arbeidslivsfeltet at det ikke finnes tilsvarende ordninger som ivaretar de mest basale behovene som eksisterer for voksne menn. Dette ble omtalt i forrige kapittel, og er et forhold som vanskeliggjorde arbeidet for fagforeningsmedlemmer som ønsket å gripe inn i situasjoner der arbeidere ikke kunne bryte ut av et arbeidsforhold. Men også en av informantene fra Arbeidstilsynet opplevde dette som et konkret hinder, og fortalte at representanter fra politiet mer eller mindre hadde frarådet han å engasjere seg for sterkt i innsatsen mot menneskehandel, ved å peke på merarbeidet dette ville skape. Denne informanten etterlyste derfor ikke en nasjonal instans i politietaten, men en instans han kunne henvende seg til som tok ansvar for å bistå mulige ofre for menneskehandel.

EN POLITIFAGLIG OG JURIDISK UTFORDRING

Samarbeid mellom kontroll- og tilsynsmyndigheter og politiet er ikke ukomplisert. Fordi man her har muligheten til å anvende flere typer lovverk for å gripe

inn mot kriminalitet på arbeidsmarkedet, vil også spørsmålet om politiets metoder være et spørsmål som til dels krever juridisk spesialkompetanse på flere områder. Dette dreier seg blant annet om forholdet mellom forvaltnings- og straffeprosessen, som blant annet reiser spørsmål knyttet til tiltaltes vern mot å måtte inkriminere seg selv. Her vil norsk internrett gi hjemmel til å fremtvinge opplysninger som senere vil kunne bli brukt i forbindelse med en konkret forvaltningssak, men også i forbindelse med en etterfølgende straffesak.

Det følger også av politiloven og straffeprosessloven at politiet ikke kan ta seg inn på arbeidsplasser eller private områder uten hjemmel i lov, og at dette kun kan finne sted når man har konkrete holdepunkter for en mistanke. Politiet kan altså ikke bare oppsøke arbeidsplasser på jakt etter ofre for menneskehandel. En av informantene i politiet forklarte dette slik:

Politiet kan ikke bare valse inn uten skjellig grunn. Hva er hjemmelsgrunnlaget for kontrollen? Vi kan ikke drive mistankebasert virksomhet. Om vi går inn må vi ha konkrete holdepunkter for mistanken. Dette følger av politiloven og straffeprosessloven. Det handler derfor om hvem som følger og hvem som leder. Dette er utfordrende å manøvrere i. Man må holde styr på hvem sin hjemmel man opererer på. Skatt kan legge beslag på noen hjemler, der politiet ikke kan. Dette er et fragmentert felt som krever særlig bevissthet. Det utfordrer oss. Vi må se helhetlig.

Som nevnt i innledningskapitlet er det ikke nytt at norsk politi involverer seg i kriminalitet på arbeidsmarkedet. Straffeloven av 1902 så vel som straffeloven av 2005 inneholder flere bestemmelser som til dels overlapper straffebestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Helt fra den første arbeidervernlovgivningen fra slutten av 1800-tallet har vernelovgivningen inneholdt straffebestemmelser. Informanten som siteres over, var opptatt av å få frem at selv om "arbeidsmarkeds kriminalitet" er et nyord politifaglig sett, har denne formen for kriminalitetsbekjempelse en historikk som i det minste bør ses sammen med den politifaglige utviklingen og spesialiseringen som foregikk på 1990-tallet. På denne tiden var det miljøkriminalitet som ble opplevd som den store trusselen, fordi samfunnet på denne tiden fikk en økt bevissthet knyttet til uansvarlige næringslivsaktører som ikke fulgte retningslinjer for helse og sikkerhet, og som også utgjorde en trussel for sårbare miljøer og kulturminner. Det var på

90-tallet at man utviklet såkalte miljøkoordinatorer innad i politiet. Disse skulle fungere som spesialister som skulle ha en rendyrket rolle i den forstand at de skulle ta imot alle henvendelser fra samarbeidende aktører, men også utvikle selvstendige sårbarhetsanalyser i hvert enkelt distrikt. Miljø stod altså både for vernet av natur og kulturminner, men også for vern av arbeidsmiljø, helse og sikkerhet.

Ordningen med miljøkoordinatorer eksisterer også i dag, men på et overordnet nivå er det Politidirektoratet som har det nasjonale ansvaret for å lede og samordne politiets samlede innsats på miljøområdet (herunder også arbeidsmiljøområdet). Dette gjør de gjennom å gi retningslinjer til politidistrikt og særorgan om ressursbruk og rapporteringer. På et operativt nivå vil ØKO-KRIM ha et bistandsansvar i form av at de skal veilede og gi råd til politiet i behandling av miljø saker slik at de fleste sakene kan avgjøres lokalt. ØKOKRIM kan i noen tilfeller også overta ansvaret for etterforskning og/eller påtalearbeid i bestemte saker. Dette vil som regel være snakk om saker av særlig omfattende eller prinsipiell karakter, og med forbindelser til utlandet.

Spørsmålet man kan stille, er imidlertid om 90-tallets spesialiserte ordninger er tilpasset det nye årtusenets kriminalitetsformer. Her mener noen av informantene fra samarbeidende tilsynsordninger og kontrollorgan at dette i liten grad er tilfellet. De mener derfor at dagens ordning er lite tilfredsstillende i møte med nye former for kriminalitet og de mer overordnede utfordringene man står overfor på arbeidsmarkedet. Særlig er de kritiske til at trusselen om straffereaksjoner i liten grad oppleves som reell når det gjelder håndhevelse av flere av arbeidsmiljølovens kapitler, og at loven derfor heller ikke har den ønskede preventive effekt. Kritikken går i tillegg ut på at henleggelsesprosentene er for høye og at de lokale distriktene i mange tilfeller mangler kompetansen som økokrim i mange tilfeller besitter, samtidig som kriteriene for at ØKOKRIM viser interesse for en bestemt sak, er for snevete til at det har en lokal effekt. Selv om noen distrikter er flinke, er den nasjonale variasjonen for stor.

ULIKE DISTRIKT, ULIKE TILNÆRMINGER

I noen politidistrikter gikk man alt for noen år siden aktivt inn for å se sammenhenger mellom politiets utlendingsenhet og andre kontroll- og tilsynsmyndig-

heters ulike innsatser og problemområder. Målet var å koordinere tverretattlig innsats på arbeidsmarkedet mer målrettet. Informantene fra Stavangerområdet rapporterer derfor at man allerede har et velfungerende samarbeidsforum som er i stand til å gripe inn mot bestemte personer og miljøer som står bak flere typer lovbrudd på arbeidsmarkedet.

Vi er i gang, men andre venter. Politiet driver vel strengt tatt og venter på mye rart. Nå venter mange på prioriteringskrivet fra riksadvokaten. Det vi venter på er at arbeidsmarkeds kriminalitet prioriteres, slik at vi får verktøy.

Verktøyene informanten fra Stavanger sikter til, dreier seg blant annet om konkrete lovendringer i utlendingslovgivningen som gir politiet flere sanksjonsmuligheter til å gripe inn overfor personer i de mener bryter forskrifter og lovverk på et systematisk nivå. I tillegg venter de på endringer i arbeidsmiljølovgivningen som blant annet skjerper straffnivået og derigjennom utvider adgangen til å bruke tvangsmidler etter straffeprosessloven og foreldelsesfristens lengde.

Når informanten fra Stavanger-regionen omtalte innsatsen de per i dag anvender, blir dette omtalt som forebyggende stress- og urostrategier rettet mot såkalte useriøse aktører på bolig- og arbeidsmarkedet. Det dreier seg ofte om å ta i bruk forvaltningsprosesser under trussel om straff, og kan dreie seg om brannverninstrukser, bokettersyn, brudd på utlendingslovgivningen, osv. Flere av informantene beskrev dette som en "suksessformel" der tverretattlig samarbeid hadde ført til at bestemte lokale næringsdrivende til slutt la ned bedriften og flyttet til utlandet fordi de ikke klarte å forholde seg til det norske regelverket og tilsyns- og kontrollvirksomheten de her kan utsettes for.

POLITIETS SPESIALENHETER MOT MENNESKEHANDEL

Det man ikke har hatt i Stavanger-regionen, er en enhet som har et særlig fokus på menneskehandel. Selv om det var i dette distriktet den såkalte steinlegger-saken hadde sitt utspring, må det anmerkes at dette kom i stand etter omfattende samarbeid med Kripos. Det er kun helt nylig at man også i dette distriktet har opprettet egne stillinger rettet mot denne type kriminalitet. Per i dag synes problemforståelsen i dette distriktet å være at problemet med menneskehandel er noe som angår innsatsen mot prostitusjon, snarere enn innsatsen mot

arbeidsmarkeds kriminalitet. Dette er imidlertid noe som kan endre seg.

Ifølge stortingsmeldingen *Kampen mot organisert kriminalitet* (Meld. St. 7 (2010–2011)) har den norske regjering ønsket en spesialisttilnærming rettet mot menneskehandel, for å sikre en sterk prioritering av politiinnsatsen. Dette ønsket har kanskje først og fremst manifestert seg gjennom at Oslo politidistrikt opprettet Oslopolitiets STOP-gruppe, som siden 2007 har hatt i hovedoppgave å drive proaktivt arbeid og initiere/etterforske straffesaker innenfor menneskehandel, hallikvirksomhet og sexkjøp. Dette har blant annet ledet til interne samarbeidsprosjekter, der blant annet ØKOKRIM, Oslopolitiets Finans- og miljøkrimseksjon og STOP-gruppen har gått sammen for å etterforske hvitvasking i bestemte miljøer med henblikk på å ramme nettverk som både driver med menneskehandel/hallikvirksomhet og narkotikavirksomhet (Meld. St. 7 (2010–2011) pkt. 4.2.2). Stortingsmeldingen om *Kampen mot organisert kriminalitet* (2010–2011) understreker i likhet med *Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel* (2011–2014) at myndighetene i fremtiden også ønsker å identifisere ofre som utnyttes på annen måte enn i prostitusjon, og nevner tvangsarbeid og tvangstjenester som nye satsningsområder. Den utvidede innsatsen er tillagt Oslo politidistrikts utlendingsenhet. Dette skaper en tettere kobling til innsatser der det primære målet er å avdekke brudd på utlendingslovgivningen heller enn organisert kriminalitet, slik STOP-gruppen er organisert. Dette gjør blant annet at fenomenet menneskehandel forstås som del av det som omtales som migrasjonskriminalitet, og at innsatsen i stor grad kan sies å begrense seg til innsats mot irregulære migranter. Ifølge rapporten *Tvangsarbeid – Kartlegging av indikatorer er migrasjonskriminalitet et uttrykk som beskriver "kausale prosesser i flere kriminalitetstyper knyttet til utlendinger med ulovlig opphold"* (Politiet 2011).

Oslopolitiets utlendings- og forvaltningsseksjon har gjennomført en rekke razziaer og også opprettet straffesaker i forbindelse med menneskehandel, uten at disse sakene per i dag har ledet til nye domfellelser. Razziaen har blant annet vært rettet mot såkalte bipleiefirmaer, herunder mot virksomheter tilknyttet bilverksted, bilvask og parkeringshus. Razziaene ble dekket av Dagbladets journalister, som omtalte dem som "slave-razziaer" (Thorenfeldt & Pedersen, 2013). Politiet undersøkte i den forbindelse både arbeidskontrakter,

timelister, oppholds- og arbeidstillatelser av de ansatte for å avdekke arbeidsgivere som utnyttet utenlandske arbeidere. Samtidig var det også slik at de arresterte dem som ikke hadde gyldige identifikasjonspapirer, arbeids- og oppholdstillatelser.

En av informantene tilknyttet Oslopolitiets utlendings- og forvaltningsseksjon ga i forbindelse med intervju til denne studien uttrykk for at innsatsen mot menneskehandel kommer på toppen av alt annet de har å stri med i forbindelse med utlendingsforvaltningen. I tillegg var erfaringene med straffesakene så langt at de mangler ressurser til kompetanseutvikling på påtalesiden med hensyn til målsettingen om at flere razziaer og etterforsknings saker skal lede til domfellelser etter menneskehandelsparagrafen.

Spredningen av kompetanse slik vi finner i Oslo, står delvis i kontrast med innsatsen vi finner i Hordaland politidistrikt. Her utgjør spesialenheten mot menneskehandel i dag, kalt EXIT-gruppen, en permanent enhet ved seksjon for organisert kriminalitet. Dette distriktets organisering gjør at man her ikke skiller mellom ulike typer menneskehandel. Det er også ved denne enheten at man har den største spredningen blant sakene som har vært etterforsket og ført for retten. Det er også i dette distriktet man har oppnådd flest domfellelser. I en optelling ved inngangen til 2014 viser det seg at av de totalt 28 rettskraftige dommene på feltet er 14 etterforsket og ført for retten av Hordaland politidistrikt. Likevel omhandler ingen av disse menneskehandel til tvangsarbeid, og samarbeidspartnere i dette distriktet beskriver politiet som nølende i møte med samarbeidsformer rettet mot bekjempelse av sosial dumping og arbeidsmarkeds kriminalitet, herunder også menneskehandel med tvangsarbeid som formål.

AVSLUTNING

Menneskehandel som fenomen stiller samfunnet overfor en rekke ulike utfordringer. Særlig stiller det politiet overfor en rekke krav som vedrører deres ansvar som kriminalitetsbekjempende institusjon. En av hovedutfordringene gjelder hvordan politiets innsats skal organiseres. Menneskehandel med tvangsarbeid som formål beskrives av informanter i politiet som et tiltaksfelt som "faller mellom alle stoler".

I dette kapitlet har vi sett på noen av utfordringene informantene peker på når temaet er samhandling og koordinering av innsatsen mot menneskehandel med tvangsarbeid som formål. Flere av informantene mener at det er grunn til å tro at omfanget av menneskehandel er underrapportert, og at mer kunnskap og bevissthet omkring menneskehandel vil gjøre førstelinjetjenesten bedre i stand til å oppdage tilfeller der det er snakk om menneskehandel.

Det eksisterer delte meninger om hva myndighetene bør gjøre mer konkret. Denne studien peker mot at en overvekt av informantene som tilhører politiets samarbeidspartnere, mente at politiet i liten grad evner å respondere på kriminalitet i arbeidslivet, herunder tilfeller av menneskehandel. Informantene fra Arbeidstilsynet pekte på organisatoriske samarbeidsutfordringer, men var også klar på at utfordringene i stor grad må kalles lokalt betinget i form av at det i noen distrikter skorter på evnen og viljen til å prioritere denne type kriminalitet.

Mangel på kompetanse, ressurser, evne og vilje til å prioritere samt uavklarte ansvarsområder skaper uforutsigbarhet og sviktende kommunikasjon som i særlig grad synes å vanskeliggjøre samarbeid mellom tilsyns- og kontrollmyndigheter og politi og påtalemyndighet. Imidlertid har vi i dette kapitlet også sett at organiseringen av politiets innsats utgjør en utforing med hensyn til å effektivisere og samordne innsatsen internt i etaten og på tvers av distrikter. De store variasjonene mellom regioner og politidistrikter skaper uforutsigbarhet i et system som fra nasjonalt hold er satt til å koordinere innsatsen med å identifisere og bistå ofre for menneskehandel, uavhengig av hvilket politidistrikt han eller hun måtte befinne seg i. Denne studien kan imidlertid ikke konkludere entydig på spørsmål om et distrikts organisering bør holdes frem som mer egnet enn et annet, ettersom studien også viser at organiseringen vokser ut av lokale problemforståelser, som i noen tilfeller også kan være forut for det nasjonale koordinerings- og styringsinitiativ.

I tilfellet med Oslopolitiets innsats kan man kanskje hevde at spredningen av kompetanse på tvers av enheter vanskeliggjør læringsprosesser og kompetanseheving, og at man derfor tynner ut regjeringens målsetting om spesialisering av innsatsen mot organisert kriminalitet. På den andre siden er det mulig at en slik organisering er den mest hensiktsmessige ut fra de

lokale forutsetningene man har i dette distriktet. Dette er forhold som kanskje må studeres nærmere, med et skarpere fokus på bestemte saker eller samarbeidsprosjekter enn denne studien har hatt anledning til. Dette er derfor noe denne rapporten ikke har et empirisk grunnlag for å uttale seg entydig om. Rapporteringssystemet slik det eksisterer i dag, gjør samtidig at vi ikke kan si noe spesifikt om forholdet mellom antall straffesaker og antall ofre som får bistand og beskyttelse. Det gjør at grunnlaget for en evaluering må sies å være tynt. Det er blant annet fordi antall straffesaker er en dårlig indikator på i hvilken grad ulike politidistrikter faktisk har bidratt til at ofre for menneskehandel identifiseres og tilbys bistand.

Oppsummerende drøfting

Utover straffelovens bestemmelser mot menneskehandel inneholder ikke norsk lovverk bestemmelser som direkte omhandler tvangsarbeid. Som nevnt i kapittel 2 bygger den norske definisjonen av menneskehandel på FNs konvensjon mot grenseoverskridende kriminalitet og dens tilleggsprotokoll for å forebygge, bekjempe og straffe menneskehandel, særlig kvinner og barn (fra år 2000). I lovens forarbeid finner man, som også nevnt i kapittel 2, en bekymring fra lovgiveren. Bekymringen gikk ut på at et vagt formulert straffeforbud kunne skape usikkerhet om hvilke handlinger forbudet er ment å dekke og at straffeforbudet derfor ikke ville bli tatt i bruk (Ot.prp. 62 (2002–2003), punkt 6.5.1.3). I tiden som fulgte implementeringen av Palermoprotokollen, har vi imidlertid sett en sterk grad av implementeringsevne, ved at politiet har etablert flere spesialenheter og at kommunale og frivillige aktører har vist utstrakt vilje til å koordinere sine tjenester i samspill med politiets ansvar for å identifisere ofre, utarbeide trusselvurdering og iverksette nødvendige sikkerhetstiltak, samt sikre at offerets rettigheter som fornærmet i straffesak er ivaretatt. Det er samtidig slik at mye av denne evnen og viljen har vært rettet mot å bekjempe utnyttelse i prostitusjon, noe som gjør at vi kan si at andre former for menneskehandel har blitt stilt i skyggen.

Disse forholdene gir oss deler av forklaringen på hvorfor vi i dag bare finner én rettskraftig dom mot menneskehandel med tvangsarbeid som formål, og at informantene som har deltatt i denne studien, opplever at den tverretattelige samhandlingsevnen på dette feltet er lite utviklet. Denne studien gir derfor sterke holdepunkter for å si at lovgiverens bekymring var rettmessig. Et vagt formulert straffeforbud mot tvangsarbeid er nettopp en av forutsetningene for at det i dag hersker stor grad av usikkerhet knyttet til hvilke handlinger straffeforbudet mot menneskehandel er ment å ramme og hvilke det ikke er ment å ramme. Andre funn i studien peker samtidig mot at utfordringene man står overfor på et mer overordnet nivå dreier seg om hvordan det norske samfunnet

forstår og forholder seg til lovbrudd og kriminalitet på arbeidsmarkedet mer helhetlig, et tema jeg vil drøfte helt avslutningsvis i dette kapitlet.

Mange er usikker på hva som ligger i begrepet tvangsarbeid. Det eksisterer også en bred erkjennelse av at innsatsen mot menneskehandel først og fremst har fokusert på prostitusjon. Dette er to faktorer som hjelper oss å forstå hvorfor noen av informantene i denne studien omtaler menneskehandel med tvangsarbeid som formål som et tiltaksfelt som "faller mellom alle stoler". Det er nettopp det sterke fokuset på en type problematikk, nemlig prostitusjon som gjør at flere informanter mener at de koordinerende strukturene på menneskehandelsfeltet i liten grad legger til rette for å gripe inn i arbeidsmarkedsrelasjoner med et sterkt fokus på tvangsarbeid, og tilby bistand og assistanse til flere kategorier av ofre.

ET SVAKT KOORDINERT SAMHANDLINGSFELT

Utfordringene man står overfor, kommer tydeligst til uttrykk i problemet med å skaffe akutt bolig til mannlige ofre for menneskehandel. Denne studien har avdekket erfaringer av at det offentlige støtteapparatet ikke svarer til behovene for bistand og assistanse, for eksempel hjelp til å utløse sosialhjelp via NAV og assistanse til å benytte seg av helsehjelp, som man finner på prostitusjonsfeltet. Som omtalt i kapittel 4 opplevde en av informantene i denne studien å bli advart mot å bruke merkelappen menneskehandel heller enn sosial dumping, ettersom det ikke fantes et mottaksapparat for mannlige ofre for menneskehandel i distriktet han arbeidet i. I vennlige former ble han advart mot å starte prosesser som kunne være både uforutsigbare og svært ressurskrevende. Kontrasten mellom ulike satsingsområdene i menneskehandelsfeltet ble som omtalt i kapittel 3, ble i særlig grad trukket frem av informanter som har fulgt utviklingen i feltet over flere år. De dro samtidig nytte av erfaringer fra prostitusjonsfeltet i møte med nye former for utnyttelse. En informant pekte her på at den største utfordringen i dag er at politiet mangler kompetanse, og derfor utgjør en propp i systemet. Proppen er her et bilde på at alle andre prosesser i systemet som er ment å tilby beskyttelse og bistand også stopper opp, mens problemet forblir uløst. Deler av forklaringen på hvorfor annet arbeid stopper opp, henger sammen med at ofrenes rett til bistand og beskyttelse i stor grad

betinges av ofrenes intensjon om å levere en anmeldelse om menneskehandel, og av politiets vurdering av om beskyttelsesbehovet er reelt.¹⁹ Dette synliggjør synet på politiets avgjørende rolle i et mer helhetlig system basert på tanken om tverretatlig samarbeid. Flere funn i denne studien peker mot at det eksisterer stor grad av misnøye.

Deler av misnøyen kommer til uttrykk gjennom informantenes beretninger om sviktende styrings- og samarbeidsstrukturer der spørsmålet om prioriteringer, mandat og ressurser kan bli et utidig forhandlingsspørsmål mellom lederne i de ulike tiltakene og etatene. Det er også et komplisert juridisk spørsmål hvem som har mandat og hjemmel til å foreta hvilke typer vurderinger. Denne studien går ikke nærmere inn på disse diskusjonene, da jeg har fokusert på å innhente kvalitative data gjennom intervjuer og åpne kilder som først og fremst retter seg mot den operative innsatsen mot tvangsarbeid i et begrenset antall distrikter og regioner. I alle disse finnes det i dag tverretatlige og operative samhandlingsformer som retter seg mot arbeidslivsrelasjoner i en rekke sektorer. Strukturen og hovedformålet til disse samarbeidsformene varierer, som nevnt avslutningsvis i kapittel 4. Noen av samarbeidsformene springer ut av prosjektbaserte innsatser i politiet som retter seg spesifikt mot organisert kriminalitet og menneskehandel, mens andre former for samarbeid springer ut av enheter og samhandlingsformer i andre etater. Disse søker gjerne å koordinere sin tverretatlige innsats mot arbeidslivskriminalitet med politiets innsatsområder og arbeidsformer. Samlet sett kan man si at de alle utfordres av taushetsplikt og retningslinjer for deling av kunnskap og informasjon på tvers av institusjoner og styringsnivå.

UPARFYMERTE FORTELLINGER SOM IKKE NÅR FREM

Et svært viktig funn i denne studien er derfor beskrivelsene av gapet mellom erfaringsbasert kunnskap fra det operative nivået og problemstillinger som opptar ulike ledelsesnivåer. Som nevnt i kapittel 4 fortalte en av informantene i arbeidstilsynet om sin opplevelse av at politikere og sentrale ledere i hennes egen institusjon ikke ville høre på det denne informanten omtalte som "upar-

¹⁹ Hvorvidt dette er en hensiktsmessig struktur, har vært diskutert andre steder, og blir derfor ikke diskutert nærmere i denne rapporten (se for eksempel Brunovskis et al., 2010, GRETA, 2013).

fymerte fortellinger” om hvordan det egentlig stod til på det norske arbeidsmarkedet. Denne informanten mente at den politiske ledelsen var sendrektig i møte med problemer som man hadde latt vokse seg store over lengre tid, på tross av hennes innsats for å dele sine erfaringer og sin kunnskap.

TILLITT OG TRYGGHET

I ett tilfelle opplevde en av informantene i arbeidstilsynet at politiet ikke bisto i håndteringen av risikofylt tilsynsvirksomhet overfor aktører man mente hadde et voldspotensial. Fortellingen illustrerer at det operative personalets behov for ryggdekning ikke bare handler om politisk mandat eller støtte fra ledelsen i egen etat, men også er et konkret spørsmål om sikkerhet knyttet til oppsøkende virksomhet, der politiet i dette tilfellet hadde en sentral rolle. Her kan man kommentere at trygghet eller utrygghet knyttet til egen arbeidssituasjon ved tilsynsmyndighet og/eller kontrollorgan henger sammen med tillit til egen organisasjon og ledelse, og at slike relasjoner, særlig i feltet det er snakk om her, settes under press av manglende oppfølging av eksterne etater.

Det er først og fremst i lys av politiets sentrale funksjon som trygghets- og tillitsskapende samfunnsaktør at en av informantenes mistanke om korrupsjon i politiet er svært alvorlig. Som nevnt i kapittel 4 er det på bakgrunn av dataene i dette forskningsprosjektet ikke mulig å vite om informantens aller verste mistanker stemmer eller ikke. Det er derfor heller ikke mulig å kontrollere om ulike former for mistillit først og fremst handler om konkrete og kanskje dårlige prioriteringer som fattes lokalt på bakgrunn av manglende kompetanse og/eller få ressurser. Korrupsjonsanklager mot politiet må uansett forstås som reelle uttrykk for tillitsbrudd, og dermed noe som i seg selv bør ses som et stort problem, uavhengig av om det er belegg for påstandene eller ikke. Mistanken illustrerer at sentrale verdier i samfunnet står på spill, nemlig tillit og trygghet.

USIKKERHET SOM BETEGNENDE FOR TILTAKSAPPARATET

Usikkerhet og/eller uenighet knyttet til begrepsforståelse synes samlet sett å være betegnende for tiltaksapparatet som er ment å skulle identifisere ofre for menneskehandel med tvangsarbeid som formål og bekjempe fenomenet gjennom forebyggende og avstraffende metoder. Denne studien viser at det

finnes flere og til dels motstridende forståelser av hva som kjennetegner et offer for menneskehandel og hva som kjennetegner tvangssituasjoner på det norske arbeidsmarkedet. Samlet sett kan vi derfor si at informantene peker på flere typer forutsetninger når de søker å forklare hvordan menneskehandel med tvangsarbeid som formål kan finne sted. Den begrepsmessige usikkerheten illustrerer noe av kompleksiteten mange av informantene til daglig må forholde seg til, både med hensyn til hvilken kunnskap og hvilke deler av norsk regelverk som synes styrende for deres tilnærming og forståelse. Informantene beskriver arbeidsmarkedsrelasjoner i rask endring og en arbeidshverdag der tradisjonelle virkemidler mot lovbrudd og kriminalitet er utilstrekkelige. Her løftes utfordringer knyttet til regulering og kontroll av bestemte sektorer av arbeidsmarkedet frem som "verstinger", preget av irregularitet, svart arbeid, lav organiseringsgrad, begrensede muligheter for innsyn og kontrollvirksomhet samt en stor andel av lavt utdannede arbeidsmigranter.

PROBLEMET MED MENNESKEHANDEL ER...

Som nevnt i kapittel 3 benyttet noen av informantene begreper som slaveri og slaverikontrakter for å sette ord på det de mente var urettferdige og uakseptable lønns- og arbeidsforhold, mens andre informanter var mer sparsomme i sin bruk av betegnelser og karakteristikker. Mens noen av informantene fortalte om konkrete trusler, episoder og hendelser de mente dreide seg om menneskehandel og tvangsarbeid, mente andre informanter at det største problemet med menneskehandel i dag er at begrepet tvangsarbeid er dårlig definert, og derfor vanskelig å skille fra andre lovbrudd og/eller såkalte grenseoverskridende fenomener, som sosial dumping og menneskesmugling. Et viktig poeng som ble løftet frem av en av informantene, og som også kommer frem i kapittel 2, er at behovet for å skille fenomenene fra hverandre kanskje ikke dreier seg så mye om hvordan verden empirisk sett henger sammen, men at behovet springer ut av et administrativt orientert behov for å skille ulike virkemidler fra hverandre. Mens innsatsen mot sosial dumping har vært avgjørende for Arbeidsdepartementets tilnærming til utviklingen på arbeidsmarkedet, har menneskehandel vært avgjørende for Justisdepartementet, blant annet for deres håndtering av prostitusjon.

Som jeg også var inne på i kapittel 3, kan man ane noen mønstre i hvordan de ulike intervjupersonene posisjonerer seg i forhold til denne type begrepsavklaringer og avgrensingsproblemer. Mens det vi kan kalle operativt orienterte informanter, var mindre klare på hvordan ulike fenomener kunne skilles fra hverandre, og la mer vekt på at de måtte forstås sammen, var personer med et mer teoretisk orientert syn på verden, for eksempel forskere og mellomledere, mer opptatt av distinksjonene. Mønsteret er imidlertid ikke entydig, og må tolkes med varsomhet, ettersom antallet informanter i denne studien må kalles begrenset og noe skjevfordelt mellom profesjonene. Det var også slik at mønstrene manifesterte seg nettopp i intervjuer der informantene fikk eller tok seg tid til dette. Som nevnt innledningsvis er det stor variasjon mellom lengden på intervjuene.

Man kan likevel dvele ved at hvordan man forstår problemet med menneskehandel med tvangsarbeid som formål, ikke er apolitisk, men vil ha konsekvenser for hvordan innsatsen mot menneskehandel organiseres. Det kommer an på fenomenforståelser og hvilken type tiltak som synes mest egnet. I spørsmålet om hva menneskehandel er og hva som kjennetegner det og dens ofre, ligger altså også spørsmålet om hvilke tilsynsmyndighet og/eller kontrollmyndighet som bør ha et hovedansvar for innsatsen, og om dette spørsmålet er et kriminalpolitisk anliggende eller et spørsmål om beskyttelse av migranters arbeidsrettigheter. Er målet å forebygge utnyttelse på arbeidsmarkedet eller å straffe kriminelle handlinger? Hvordan skal de ulike målene nås, og hvem skal ha hovedansvaret?

Noen av informantene så flere dilemmaer ved økt politiinnsats mot såkalte illegale aktører i arbeidsmarkedet om denne innsatsen knyttes for tett til politiets innsatser mot arbeidsmigranter som oppholder seg ulovlig i landet. De ønsker i stedet å styrke arbeidstakeres stilling i møte med arbeidsgivere og å øke samfunnets bevissthet om sammenhengen mellom redusert tilgang på sosial sikkerhet, i form av velferdsytelser, og risikoen for å bli utnyttet. De understreket norske myndigheters etiske ansvar overfor personer som oppholder seg på norsk territorium, også de uten lovlig oppholdsgrunnlag, og la vekt på at internasjonale avtaler forplikter norske myndigheter til å bistå ofre for menneskehandel.

Den norske arbeidslivsmodellen har sikret velstand og trygghet for oppvoksende generasjoner av nordmenn. I dag mener flere at denne modellen er under press på grunn av økt arbeidsinnvandring (NOU 2011, s. 7). En slik problemforståelse kan være riktig, i den forstand at deregulering av arbeidsmarkedsrelasjoner har skapt utfordringer for norske myndigheter. Problemforståelsen kan samtidig være problematisk om myndighetene kommer frem til at løsningen på dagens problemer ligger i mer restriktiv innvandringsregulering. Fenomenet menneskehandel synliggjør nettopp dette gjennom et konkret dilemma knyttet til utilsiktede konsekvenser av en repressiv tilnærming til innvandring. En del av problemkomplekset som skaper og opprettholder forutsetningene for at menneskehandel finner sted, er nettopp illegalitet i form av å mangle lovlig opphold. Som nevnt i kapittel 3 er dette blant forholdene som skaper sårbarhet for utnyttelse, samtidig som frykten for utsendelse bidrar til at noen grupper og individer godtar arbeidsforhold som vil være uakseptabelt for nordmenn, og som i noen tilfeller dreier seg om maktmisbruk, utnyttelse og tvang.

MENNESKEHANDEL, EN FORM FOR ARBEIDSMARKEDSKRIMINALITET

Jeg startet dette kapittelet med å si at det er tre forhold som forklarer hvorfor noen av informantene beskriver innsatsen mot menneskehandel med tvangsarbeid som formål som et tiltaksfelt som faller mellom alle stoler. Over har jeg forklart to av dem, det at begrepsmessig usikkerhet synes betegnende for tiltaksapparatet som er ment å bekjempe fenomenet, og at utfordringene man står overfor, kan ses som en konsekvens av menneskehandelsfeltets sterke fokus på seksuell utnyttelse og prostitusjon. En tredje forklaring på hvorfor menneskehandel med tvangsarbeid som formål synes å "falle mellom alle stoler", stikker noe dypere og handler om hvordan det norske samfunn på et mer overordnet nivå forstår og forholder seg til arbeidslivsrelasjoner og utnyttning av arbeidsmigranter. Som allerede nevnt viser denne studien at det i dag eksisterer en voksende bekymring knyttet til utviklingen på det norske arbeidsmarkedet, der frykten for at noen også utsettes for tvangsarbeid, faller inn under mer generelle bekymringer knyttet til sosial dumping og det som omtales som arbeidsmarkedskriminalitet. Jeg vil i det som følger, drøfte dette funnet nærmere.

Det norske arbeidsmarkedet er et av de mest velregulerte, med et sofistikert system bygget opp over tid for å sikre norske arbeidstokker, men også velferdsstaten. Noen av informantene i denne studien peker imidlertid på at internasjonalisering av arbeidsmarkedet og økt arbeidsmigrasjon gjør at relasjonen mellom myndighetene, arbeidstakere og arbeidsgivere er mer kompleks enn før. Kompleksiteten går ut på at flere underleverandører i dag står for rekruttering og sysselsetting, noe som gjør det mer utfordrende å sikre at den enkelte arbeidstakers rettigheter ivaretas. Imidlertid er det også slik at arbeidslivsbestemmelser tilbyr ulikt vern til ulike sektorer, samtidig som språk og kulturforskjeller samt internasjonalt regelverk vanskeliggjør innsyn og kontrollvirksomhet fra myndighetenes side. Ifølge noen av studiens informanter fører dette til at det i noen bransjer er bortimot risikofritt for arbeidsgivere og oppdragsgivere å undra seg fra regelverket. Noen mener at fraværet av sanksjonsmuligheter i seg selv senker terskelen for å begå kriminelle handlinger på arbeidsmarkedet, og at dette på sikt undergraver den frie konkurransen og leder til at ellers lovlydige firmaer og oppdragsgivere har større tilbøyelighet til å begå eller være delaktige i lovbrudd. Det økte omfanget av useriøse og kriminelle aktører som baserer seg på illegal arbeidskraft, kan omtales som det grå segmentet eller den grå økonomien i arbeidsmarkedet. Økt omfang av svart arbeid og svarte tjenester medfører samtidig at flere arbeidstakere presses til å basere sin tilværelse på arbeid som utføres innenfor uklare, usikre, uforutsigbare og i noen tilfeller klart ulovlige rammer. De har derfor heller ingen beskyttelse dersom de blir utsatt for arbeidsulykker eller liknende.

Ser man på politiets egne registre, er det ikke mulig å spore økningen i omfanget av kriminalitet som mange mener finner sted, ettersom det eksisterer et avvik mellom oppfatningen av problemet og antallet anmeldelser (Politiet, 2014). Politiet har selv pekt på at de mangler kunnskap om utfordringene de står overfor i utvalgte næringer, og at deler av forklaringen på at de mangler et erfaringsgrunnlag kan være at politiets effektivitetskrav, særlig innenfor utlendingsforvaltningen, gjør at man i for liten grad har vært oppmerksom på tilfeller der personer som oppholder seg ulovlig i landet, kan være ofre for tvang/forledelse/kontroll/misbruk av en sårbar situasjon (Oslo politidistrikt, 2011; Politiet, 2014).

På samme vis som politiets egne kilder til kunnskap er magre, preges forskningen på arbeidslivsrelasjoner av at man opererer med en tradisjonell forståelse av arbeidsmiljøkriminalitet. Her er man opptatt av arbeidsbetingelser og lønnsforhold, men er særlig opptatt av å få ned antallet arbeidsulykker. Det er først i nyere tid at arbeidslivsforskning har fått et sterkere fokus på irregulære markedsformer, herunder irregularitet og svart arbeid i bemanningsbransjen og i den private byggebransjen (se for eksempel Andersen, Eldring & Steen, 2014; Alsos & Steen, 2013; Ødegård et al., 2012).

At den nye kriminalitetsforståelsen vanskelig lar seg avlese på politiets egne registre og i begrenset grad gjenspeiles i forskningsrapporter på arbeidslivsrelasjoner, henger kanskje sammen med hvordan man forstår og forholder seg til arbeidslivsrelasjoner, og derigjennom også hvordan man kategoriserer og regner på omfanget av bekymringsverdige utviklingstrekk i samfunnet. Det er nettopp i lys av tradisjonelle forståelser av legal og illegal økonomi og arbeidslivsforskningens skille mellom useriøse og kriminelle aktører og det tradisjonelle skillet mellom kriminelle aktiviteter og gråsonøkonomi og/eller skyggeøkonomier at begrepet arbeidsmarkeds kriminalitet har blitt etablert for å betegne flere former for blandingskriminalitet eller blandingsøkonomier på arbeidsmarkedet.

Begrepet arbeidsmarkeds kriminalitet er både et nyord og en svært vid sekkebetegnelse. Om man søker på arbeidsmarkeds kriminalitet i den digitale søkemotoren Atekst,²⁰ vil man finne at begrepet etablerte seg som del av det offentlige vokabularet i løpet av høsten 2013 og nyåret 2014, og da på samme tid som trusselvurderinger fra ØKOKRIM (2012) peker mot en tettere kobling mellom bekjempelse av tradisjonell organisert kriminalitet og utviklingen på arbeidsmarkedet. I løpet av denne tiden har tilsynsmyndigheter og kontrollmyndigheter stadig hyppigere gitt uttrykk for at de opplever at omfanget av lovbrudd og trusler på arbeidsmarkedet er økende (se for eksempel Abrahamsen, 2014; Topnes & Sherling, 2014; Åkernes & Valland, 2014; Thorenfeldt & Monsen, 2013; Thorenfeldt, Ruud & Klungtveit, 2013). Det samme kan sies om arbeids-

²⁰ Atekst, eller Retriever, er en digital søketjeneste som gjør det mulig å analysere innholdet i et mangfold av artikler fra sentrale norske papiraviser, fagblad og magasin.

livets sentrale aktører, herunder også representanter fra fagforeningene (Thorenfeldt, 2013b; NTB, 2014). Sitatet under er fra LO-leder Gerd Kristiansen og ble gitt i et intervju til TV 2 16. september 2014 under overskriften "Slik vil LO bekjempe arbeidsmarkeds kriminalitet" (Liahagen, 2014).

– Akkurat nå ligger de kriminelle et hestehode foran myndighetene. De har en egen evne til å finne smutthull i lover og regelverk.

I samme intervju peker lederen for LO på behovet for at offentlige etater i fremtiden jobber tettere sammen for å bekjempe arbeidsmarkeds kriminalitet. I lys av mediedekningen av innsatsen mot arbeidsmarkeds kriminalitet kan man si at det synes å være stor enighet blant arbeidslivets parter, ettersom også næringslivets interesseorganisasjoner gir uttrykk for at de ønsker en sterkere innsats fra myndighetene på dette området (Se for eksempel Helsingeng & Eik, 2014). Som nevnt innledningsvis finnes det ingen offisiell definisjon på hva som ligger i begrepet arbeidsmarkeds kriminalitet, og man kan derfor trygt si at det finnes et stort rom for enighet mellom parter som tradisjonelt står på ulike sider av konflikter på arbeidsmarkedet.

Det store rommet for tolkning skaper samtidig også rom for begrepsforvirring og misforståelser, ikke bare mellom arbeidslivets sentrale aktører, men også for etatene som er satt til å håndtere nye utfordringer. Som nevnt søker man med begrepet arbeidsmarkeds kriminalitet gjerne å opprette et skille mellom nyere og tradisjonelle måter å bekjempe arbeidsmarkedsrelaterte lovbrudd på, samtidig som man det nye begrepet omfatter lovbrudd som tidligere ble klassifisert som arbeidsmiljøkriminalitet. Med dette flyttes fokuset på å forebygge arbeidsulykker og dødsfall i forbindelse med arbeid tettere på politiets trusselvurderinger og innsats mot å forebygge og bekjempe at organiserte former for kriminalitet får fotfeste i det norske samfunn. Samtidig etableres et tydelig fokus på at kriminaliteten man søker å bekjempe utgjør en trussel for samfunnsstrukturen, ikke bare for den enkelte arbeidstakers liv og helse. Sett slik kan man si at det er tvetydig om kriminaliteten det er snakk om begås mot enkeltindivider eller mot samfunnet som helhet. Det er også tvetydig om man med begrepet omtaler de mest alvorlige og organiserte formene for forbrytelser, eller om begrepet omfatter enkeltstående og mindre overtredelser.

Dette kommer tydelig til uttrykk i definisjonen Kripos sin arbeidsgruppe legger til grunn i sin situasjonsbeskrivelse:

Arbeidsmarkeds kriminalitet er brudd på norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygde-, skatte- og avgiftskriminalitet eller organisert kriminalisert som minimaliserer produksjonskostnadene for varer og tjenester i Norge, og dermed undergraver norske samfunnsstrukturer og virker konkurransedrivende (Kripos 2014 b, s. 12)

Denne definisjonen utgjør en operasjonalisert kjede bestående av tre hovedelementer:

- Brudd på lover om lønns og skatteforhold
- Skatte-, avgifts- og trygdekriminalitet
- Organisert kriminalitet

Kripos skriver at hensikten er å komme frem til et begrep som kan:

[O]mfatte alle fasetter av fenomenet arbeidsmarkeds kriminalitet; fra den omfattende underskogen av mindre alvorlige lovbrudd, som samlet sett utgjør et betydelig element i arbeidsmarkeds kriminalitet som samfunnsproblem, til de mest alvorlige tilfeller av alvorlig organisert kriminalitet satt i system

Med dette omfatter arbeidsmarkeds kriminalitet alt fra tvangsarbeid til bruk av ulovlig arbeidskraft og ulovlige tjenester, samtidig som skille mellom kriminelle og useriøse aktører på arbeidsmarkedet blir mer og mer utydelig. Når begrepet søker å romme mange ulike former for lovbrudd, skapes samtidig uklarheter om hvilke lovbrudd som skal regnes som alvorlige og organiserte og hvilke som kanskje først og fremst er uetiske og/eller uansvarlige. Strafferammen for de ulike lovbruddene begrepet omfatter, varierer derfor også stort.

Delvis kan vi forstå uklarhetene som skapes med den nye kriminalitetsforståelsen, i lys av at forståelsen av organisert kriminalitet generelt er omstridt og derfor også uklar. Mens menneskehandel forstås som en form for organisert kriminalitet som straffes med opp til 10 år, vil brudd på arbeidsmiljølovgivningen og bruk av ulovlig arbeidskraft i noen tilfelles regnes som mindre forseelser som kan straffes med bøter. Man kan også legge til at norsk

lovgivning ikke inneholder et spesifikt straffeforbud mot sosial dumping som sådan, men at begrepet omfatter en rekke bestemmelser og lovverk, noe som gjør det svært utfordrende å skille mellom grove og milde former for sosial dumping sett fra et rettslig perspektiv. Sett i lys av dette må fenomenet som begrepet arbeidsmarkeds kriminalitet søker å romme, kalles et særdeles komplekst fenomen. Samtidig som vi kan si at arbeidsmarkeds kriminalitet som tiltaksfelt åpner opp for svært mange og omfattende former for strafferettslige og administrative responser. Det griper inn i både straffe- og forvaltningslovgivning, og derigjennom krever det svært omfattende former for tverretatlig samarbeid. Et slikt tiltaksfelt vil som eksempel kunne gripe inn i og inkludere arbeidsmiljølovgivning, allmenngjøringsloven, utlendingsloven, ligningsloven, merverdiloven, bokføringsloven og straffeloven (Politiet, 2014). Dette stiller tilsyns- og kontrollmyndigheter overfor omfattende utfordringer der de i økende grad gjøres avhengig av tverrfaglig og tverretatlig kompetanse om de skal lykkes med å samordne sine innsatser i en felles front mot arbeidsmarkeds kriminalitet, som en ny form for kriminalitetsbekjempelse.

Avsluttende kommentar

Flere av fenomenene omtalt over må skilles fra fenomenet menneskehandel. Likevel utpeker debatten om arbeidsmarkeds kriminalitet seg som viktig for den forståelsen informantene som har bidratt i denne studien, legger til grunn for sine bekymringer og vurderinger. Gjennom denne studien av menneskehandel med tvangsarbeid som formål kan vi derfor si at vi også har fått et viktig innblikk i ulike måter representanter for sentrale samfunnsaktører og institusjoner ser kampen mot menneskehandel og tvangsarbeid på, som en integrert del av den pågående debatten om endrede betingelser for arbeidstakere og næringslivsaktører som operer i et globalt arbeidsmarked. Studien har også gitt oss et innblikk i hvordan innsatsen mot menneskehandel med tvangsarbeid som formål kan fanges opp som del av de nye samarbeidsstrukturene som vokser frem når arbeidsmarkeds kriminalitet blir et prioritert tverretatlig satsningsområde i tiden fremover.

En rimelig konklusjon for denne studien er å si at økt kunnskap om, oppmerksomhet på og erfaring med bekjempelse av menneskehandel med tvangsarbeid som formål sannsynligvis også vil øke antallet saker som avdekkes, og på sikt føre til at flere saker etterforskes og leder frem til domfeller. Om politiet ser sin plikt til å identifisere mulige ofre for menneskehandel i alle situasjoner der de kommer i kontakt med personer som de mistenker kan være et offer for menneskehandel er det mye som tyder mye på at vi fremover vil se en økning i antallet registrerte tilfeller av utnyttelse til tvangsarbeid i kjølvannet av satsningen mot arbeidsmarkeds kriminalitet. Spørsmålet som kun fremtidig forskning kan svare på, er om integreringen av kunnskap og erfaringer fra over 10 år med tverretatlig samarbeid mot andre former for menneskehandel faktisk finner sted gjennom etableringen av nye praksiser og tverretatlige samarbeidsformer i kampen mot arbeidsmarkeds kriminalitet. Vil tvangsarbeid også i fremtiden beskrives som et problem som faller mellom alle stoler?

Litteratur

Abrahamsen, K. J. (2014, 6. august). Bekjempelse av utenlandske kriminelle trenger et nytt fokus. *Dagbladet*. Hentet fra <http://www.dagbladet.no/2014/08/06/kultur/meninger/kronikk/debattinnlegg/debatt/34659216/>

Alsos, K. & Steen, R. J. (2013). *Bemanningsbransjens gråsoner*. (Fafo-rapport 2013: 20). Oslo: Fafo.

Andersen, R. K., Eldring, L. & Steen, J. R. (2014): *Privatmarkedet i byggenæringen: Usynlig arbeidsmarked i de tusen hjem*. (FAFO-rapport 2014: 14). Oslo: Fafo.

Anderson, B. & Davidson, J. O. (2003). *Is trafficking in human beings demand driven?: A multi-country pilot study*.. Hentet 20. september 2014 fra <https://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/Publications/Reports/Anderson04.pdf>

Anderson, B. & Rogaly, B. (2005). *Forced labour and migration to the UK: Study prepared by COMPAS in collaboration with the Trades Union Congress*. Hentet 27. april 2014 fra http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Forced_labour_in_UK_12-2009.pdf

Arbeids- og sosialdepartementet (2014). *Høring om endringer i arbeidsmiljølovens og allmenngjøringslovens straffebestemmelser mv. (Juni 2014): Utstrekning av straffeansvaret og strafferammene*. Hentet 20. september 2014 fra http://www.regjeringen.no/upload/ASD/Dokumenter/2014/Horing_AMS/Arbeidsmiljoloovens_strafferegler.pdf

Arbeidsdepartementet (2009). *Handlingsplan 3 for et anstendig og seriøst arbeidsliv og mot sosial dumping*. Hentet 20. september 2014 fra https://www.google.no/search?q=Handlingsplan+3+for+et+anstendig+og+seri%C3%B8st+arbeidsliv+og+mot+sosial+dumping&sourceid=ie7&rls=com.microsoft:~no!E-Address&ie=&oe=&gfe_rd=cr&ei=AahEVKmSH4eA8QfczIHABQ&gws_rd=ssl

Aromaa, K. (2011). Foreword. I A. Jokinen, N. Ollus & K. Aromaa (Eds.), *Trafficking for forced labour and labour exploitation in Finland, Poland and Estonia*(s. 9-10). Helsinki: HEUNI).

Bales, K. (2012). *Disposable people: New slavery in the global economy*. Berkeley: University of California Press.

Brunovskis, A., Skilbrei, M-L. & Tveit, M. (2010), *Pusterom eller ny start?: Evaluering av refleksjonsperioden for ofre for menneskehandel*. (Fafo-rapport 2010: 45). Oslo: Fafo.

Brunovskis, A. (2012). *Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies: A comparative analysis of reflection periods and related temporary residence permits for victims of trafficking in the Nordic countries, Belgium and Italy*. København: Nordic Council of Ministers.

Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities. Hentet fra http://www.payoke.be/websites/52/uploads/files/documents/richtlijn-2004-81-eg_10-1-2013_11_21_13.pdf

Departementene (2008). *Regjeringens strategi for anstendig arbeidsliv*. Hentet 5. mai 2014 fra http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/csr/decentwork_nor.pdf

Djuve, A. B. & Grødem, A. S. (red.) (2014). *Innvandring og arbeidsmarkedsintegrering i Norden: Delrapport 11*. (Fafo-rapport 2014: 27). Oslo: Fafo.

Elvegård, K.(2010). *Dagens KOM – fremtidens KOM?: Evaluering av den nasjonale koordineringsenheten mot menneskehandel*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Eurostat (2013). *Trafficking in human beings*. Hentet 20. september 2014 fra http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130415_thb_stats_report_en.pdf

FN-konvensjonen om grenseoverskridende organisert kriminalitet desember 2000

Gedde-Dahl, S. (2014, 16. september). Toppmøte om arbeidskrim, nye millioner til samarbeid. *Aftenposten*. Hentet fra http://www.aftenposten.no/incoming/Toppmote-om-arbeidskrim_-nye-millioner-til-samarbeid-7707829.html

GRETA (2013). *Report concerning the implementation of the Council of Europe convention on action against trafficking in human beings by Norway*. Hentet 10. oktober 2014 fra <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/>

[Reports/GRETA_2013_5_FGR_NOR_with_cmnts_en.pdf](#)

Hattrem, E. & Thorenfeldt, G. (2014, 1. mai). Bruker 22. juli-eksempel mot slavehandel i Norge. *Dagbladet*. Hentet fra http://www.dagbladet.no/2014/05/01/nyheter/menneskehandel/slavearbeid/norden/dagfinn_hoy-braten/33059003/

Hellesnes, P. (2014, 2. mai). Frykter useriøse bedrifter. *Klassekampen*. Hentet fra <http://klassekampen.no/article/20140502/ARTICLE/140509997>

Helsingeng, T. & Eik, R.S. (2014, 12. februar). Slår alarm om kriminalitet i byggebransjen. *VG*. Hentet fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/slaar-alarm-om-kriminalitet-i-byggebransjen/a/10129385/>

ILO (2014a). *The meanings of forced labour*. Hentet 1. september 2014 fra http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/news/WCMS_237569/lang-en/index.htm

ILOs (2014b) *Decent work agenda*. Hentet 1.september 2014 fra <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang-en/index.htm>

ILO (2014c). *Profits and poverty: The economics of Forced labour*. Hentet 13.juni 2014 fra http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_243391.pdf

ILO (2012a). *ILO global estimate of forced labour: Results and methodology*. Hentet 13. juni 2014 fra http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_182004.pdf

ILO (2012b). *Questions and answers on forced labour*. Hentet 13. juni 2014 fra http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_181922/lang-en/index.htm

ILO (2005). *A global alliance against forced labour: Global report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*. Geneva: International Labour Office.

ILO (1930, 28. juni). *Konvensjon nr. 29 om tvangsarbeid*. Hentet 20. oktober 2014 fra <http://www.fn.no/ILO/Konvensjoner/Alle-ILO-konvensjoner/Konvensjon-nr.-29-om-tvangsarbeid>

ILO (1949, 29. juni). *Konvensjon nr. 94 om arbeidsklausuler i offentlige arbeidskontrakter*. Hentet 20. oktober 2014 fra <http://www.fn.no/ILO/Konvensjoner/Alle-ILO-konvensjoner/Konvensjon-nr.-94-om-arbeidsklausuler-i-offentlige-arbeidskontrakter>

ILO (1957, 25. juni). *Konvensjon nr.105 om avskaffelse av tvangsarbeid*. Hentet 20. oktober 2014 fra <http://www.fn.no/ILO/Konvensjoner/Alle-ILO-konvensjoner/Konvensjon-nr.105-om-avskaffelse-av-tvangsarbeid>

Jahnsen, S. (2014). *Innestengt eller utestengt?: Norsk prostitusjonspolitikk og kampen mot menneskehandel*. (Doktorgradsavhandling, Sosiologisk institutt, UiB).

Jokinen, A, Ollus, N. & Aromaa, K. (Eds.). (2011). *Trafficking for forced labour and labour exploitation in Finland, Poland and Estonia*. Hentet fra http://heuni.fi/material/attachments/heuni/reports/6KmRLQd2d/HEUNI_report_68_nettti.pdf

Justis- og politidepartementet (2010). *Sammen mot Menneskehandel: Handlingsplan mot menneskehandel 2011–2014*. Hentet 20. september 2014 fra http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Handlingsplaner/Handlingsplan_mot_menneskehandel_2011-2014.pdf

Kegö, W. & Leijonmarck, E. (2010). *Slavarbete i vår tid: Utnyttjande av estnisk och lettisk arbetskraft i Sverige*. Hentet fra http://www.isdp.eu/images/stories/isdp-main-pdf/2010_kego-leijonmarck_slavarbete-i-var-tid.pdf

KOM (2014). *Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel 2013*. Hentet 16. oktober 2014 fra https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_2665.pdf

KOM (2013). *Rapport fra Koordineringsenheter for ofre for menneskehandel 2012*. Hentet 16. oktober 2014 fra https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_2195.pdf

KOM (2012). *Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel 2011*. Hentet 16. oktober 2014 fra https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_1807.pdf

KOM (2011). *Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel 2010*. Hentet 16. oktober 2014 fra https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_1407.pdf

KOM (2010). *Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel 2009*. Hentet 16. oktober 2014 fra https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_785.pdf

KOM (2009). *Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel: Årene 2007–2008*. Hentet 16. oktober 2014 fra https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_42.pdf

KOM (2008 a). *Menneskehandel: Utnyttelse i prostitusjon eller andre seksuelle formål*. Hentet 16. oktober 2014 fra https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_39.pdf

KOM (2008 b). *Veileder: Identifisering av mulige ofre for menneskehandel*. Hentet 16. oktober 2014 fra https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_37.pdf

KOM (2008 c) Menneskehandel – Utnyttelse til tvangsarbeid og tvangstjenester, herunder tiggging. Hentet 16. oktober 2014 fra https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_40.pdf

Korsby, T. M. (2011). *Menneskehandel i rengøringsbranchen: En kvalitativ undersøgelse af migrations- og arbejdsvilkårene for en gruppe migrantarbejdere i Danmark*. Odense: Center mod menneskehandel.

Korsby, T. M. (2010). *Au pair og menneskehandlet?: Rekruttering, ophold i Danmark og drømme om fremtiden*. Odense: Center mod menneskehandel.

Kripos (2014 a). *Kriminalitet i bygg- og anleggsbransjen: situasjonsbeskrivelse 2014*. <http://www.bdo.no/fileshare/filarkivroot/BDO/Seminar/Kripos.pdf>

Kripos (2014 b, under utgivelse). *Kriminalitet i bygg- og anleggsbransjen: situasjonsbeskrivelse 2014*.

Kripos (2013). *Den organiserte kriminaliteten i Norge: Trender og utfordringer 2013-2014*. Hentet 24. september 2014 fra https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/kripos/Vedlegg_2014.pdf

Kripos (2012, 14. mai). *Irske/britiske asfalt- og steinleggere (Travellers) i Norge 2012*. Hentet 24. september 2014 fra <http://www.nsr-org.no/aktuelle-saker/irske-britiske-asfalt-og-steinleggere-travellers-i-norge-2012-article233-110.html>

Kripos (2008). *Trusselvurdering: Irske/britiske asfalt- og steinleggere i Norge*. Hentet 24. september 2014 fra https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/kripos/Vedlegg_753.pdf

Krokfjord, T. P. & Ruud, H.-M. T. (2014, 28.april). Cyberkrim, skimming og hjemmelagd dop: De nye truslene mot Norge. *Dagbladet*. Hentet fra <http://www.dagbladet.no/2014/04/26/nyheter/politi/cyberkrim/innenriks/narkotika/32992012/>

Liahagen, J. F. (2014, 16. september). Slik vil LO-lederen bekjempe arbeidskriminalitet. *TV2*. Hentet fra <http://www.tv2.no/a/6019630>

Lisborg, A. (2011). *Menneskehandel i den grønne sektor?: En undersøgelse af migrations- og arbejdsvilkårene for migrantarbejdere i landbrug og gartneri i Danmark*. Odense: Center mod menneskehandel.

Meld.St. 29 (2010–2011). *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet. Hentet fra: <http://www.regjeringen.no/nn/dep/asd/dokument/proposisjonar-og-meldingar/stortingsmeldingar/2010-2011/meld-st-29-20102011/2.html?id=653073>

Meld. St. 7 (2010–2011). *Kampen mot organisert kriminalitet: En felles innsats*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/stmeld/2010-2011/meld-st-7-20102011.html?id=629113>

Milivojevic, S. & Pickering, S. (2013). Trafficking in people, 20 years on: Sex, migration and crime in the global anti-trafficking discourse and the rise of the 'global trafficking complex'. *Current Issues in Criminal Justice* 25(2), 585–604.

NOU 2011: 7. (2011). *Velferd og migrasjon: Den norske modellens framtid*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste. Hentet 13. juni 2014 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/nouer/2011/nou-2011-07.html?id=642496>

NOU 2009: 4. (2009). *Tiltak mot skatteunndragelser*. Hentet 13. juni 2014 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/nouer/2009/nou-2009-04.html?id=547064>

NTB (2014, 22. august). Rumenske arbeidere jobbet for 7 kroner timen. Aftenposten. Hentet fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Rumenske-arbeidere-jobbet-for-7-kroner-timen-7678005.html>

Ollus, N. & Jokinen, A. (2011). Trafficking for forced labour and labour Exploitation: Setting the scene. I A. Jokinen, N. Ollus & K. Aromaa (Eds.), *Trafficking for forced labour and labour exploitation in Finland, Poland and Estonia* (p. 11–39). Helsinki: Heuni. Hentet fra http://www.heuni.fi/material/attachments/heuni/reports/6KmRLQd2d/HEUNI_report_68_netti.pdf

OSCE (2009, 8. juli). *A summary of challenges on addressing human trafficking for labour exploitation in the agricultural sector in the OSCE region*. Hentet fra <http://www.osce.org/cthb/37937>

Oslo politidistrikt (2011, 23. juni): *Tvangsarbeid: Kartlegging av indikatorer*. Hentet fra https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/oslo/Vedlegg_1356.pdf

Oslo universitetssykehus (2012, 23. mars). *Styresak*. Hentet 20. oktober 2014 fra http://www.oslo-universitetssykehus.no/omoss_/styret_/Documents/2012/29.%20mars%202012/Styresak%20023-2012%20Microsoft%20Word%20-%20Styresak%20Administrerende%20direkt%C3%B8rs%20orienteringer_20120329.pdf

Ot.prp. nr. 98 (2002–2003). *Om lov om endringer i straffeprosessloven (utvidelse av politijuristenes påtalekompetanse mv.)*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/otprp/20022003/otprp-nr-98-2002-2003-/3/5/18.html?id=175572>

Ot. prp. nr. 62 (2002–2003). *Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/otprp/20022003/otprp-nr-62-2002-2003-.html?id=173878+>

Parrenas, R. S., Hwang, M. C. & Lee, H. R. (2012). What is human trafficking? A review essay. *Signs*, 37(4), 1015–1029.

Pocar, F. (2007). Human trafficking: A crime against humanity. I E. U. S. Stefanizzi (Ed.), *Measuring human trafficking: Complexities and pitfalls* (s. 5–13). New York: Springer.

Politiet.no (2014, 8. september). *Bekjempelse av menneskehandel*. Hentet fra: https://www.politi.no/strategier_og_analyser/strategier_og_tiltak/Tema_18.xml

Politiet (2014). *Situasjonsbeskrivelse: Arbeidsmarkeds kriminalitet i bygg og anlegg*. Oslo: Politiet, Samkrim.

Ray, R. & Qayum, S. (2009). *Cultures of servitude: Modernity, domesticity, and class in India*. Stanford: Stanford University Press.

Rikspolisstyrelsen (2014). *Människohandel för sexuella och andra ändamål. Lägesrapport 14*. Stockholm: RPS. http://polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/Rapporter-utredningar/01%20Polisen%20nationellt/M%C3%A4nniskohandel/Lagesrapport_14_Manniskohandel.pdf

Protokollen for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker (Palermoprotokollen) desember 2000

Ruud, H.-M. T. (2014, 2. mai). Jeg blir framstilt som slaveeier og drapsmann: Jeg er ikke et monster. *Dagbladet*. Hentet fra <http://www.dagbladet.no/2014/05/02/nyheter/pluss/innenriks/drapsforsok/tvangsarbeid/33058091/>

Salvesen, M. S. & Waaktaar, K. H. (2008). *Rettslige aspekter ved grov utnyttelse av personers arbeidskraft* (Master i rettsvitenskap, Universitetet i Tromsø). Hentet fra <http://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/1524/thesis.pdf?sequence=1>

Stang, L. (2014, 20. februar). Jakter kriminelle i arbeidslivet. *Dagbladet*. Hentet fra <http://www.dagbladet.no/2014/02/20/nyheter/arbeidskriminalitet/arbeidsministeren/tilsyn/31909350/>

Straffeloven 22. mai 1902 nr. 10

Thorenfeldt, G. (2014, 26. april). Politiet: Fikk betalt ni kroner i timen. *Dagbladet*. Hentet fra http://www.dagbladet.no/2014/04/26/nyheter/pluss/nyheter_pluss/innenriks/arbeidsliv/32980307/

Thorenfeldt, G. (2013b, 30. desember). Norske tillitsvalgte og arbeidsgivere forteller om trusler, vold og menneskehandel. *Dagbladet*. Hentet fra http://www.dagbladet.no/2013/12/29/nyheter/kripos/innenriks/kriminalitet/organisert_kriminalitet/31040923/

Thorenfeldt, G., Ruud, H.-M. T. & Klungtveit, H.S. (2013, 22. desember). Kripos advarer: Slik tar kriminelle bander over Arbeids-Norge. *Dagbladet*. Hentet fra <http://www.dagbladet.no/2013/12/21/nyheter/kripos/innenriks/kriminalitet/politiet/30964543/>

Thorenfeldt, G. & Monsen, Ø. N. (2013, 19. desember). Stavanger-politiet vil stenge butikker, frisører og restauranter som utnytter ansatte. *Dagbladet*. Hentet fra http://ipad.dagbladet.no/2013/12/19/nyheter/sosial_dumping/innenriks/arbeidsliv/arbeidstilsynet/30907707/

Thorenfeldt, G. (2013a, 11. oktober). Rapport fra Slave-Norge: Blir grovt utnyttet, seksuelt trakassert og brukt til hvitvasking. *Dagbladet*. Hentet fra <http://www.dagbladet.no/2013/10/11/nyheter/innenriks/menneskehandel/trafficking/kriminalitet/29720407/>

Thorenfeldt, G. & Pedersen, J. T. (2013, 2. mai). Her leter politiet etter slaver i Oslos bilhaller. *Dagbladet*. Hentet fra <http://m.db.no/m/template/article/article.template.php?id=26923085>

Topnes, L. O. & Sherling, F. (2014, 1. april). Samarbeid mot arbeidsmarkedskriminalitet. *Miljøkrim*. Hentet fra <http://www.okokrim.no/miljokrim/nor/tidligere-ut-gaver/1-april-2014/artikler/arbeidsmarkedskriminalitet>

UNODC (2012). *Global report on trafficking in persons: 2012*. Hentet 24. september 2014 fra http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf

UNODC (2011). *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes: Research report*. Hentet 24. september 2014 fra http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf

UNODC (2010). *The globalization of crime: A transnational organized crime threat assessment*. Hentet 24. september 2014 fra http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf

Weitzer, R. (2014, 8. oktober). *Miscounting human trafficking and slavery*. Hentet fra <https://www.opendemocracy.net/beyondslavery/ronald-weitzer/miscounting-human-trafficking-and-slavery>

Woolfson, C., Thörnqvist, C. & Olsson, P. H. (2012). *Forced labour in Sweden?: The case of Migrant Berry Pickers*. Hentet fra <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:528568/FULLTEXT01.pdf>

Zhang, S. X. (2012). Measuring labor trafficking: A research note. *Crime, Law and Social Change*, 58, 469–82.

ØKOKRIM (2012, 18. desember). *Trusselvurdering: Økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet 2013–2014*. Hentet 20. oktober 2014 fra [http://www.okokrim.no/www/okokrim/resource.nsf/files/www93sfde-trusselvurdering_2013-20141/\\$FILE/trusselvurdering_2013-20141.pdf](http://www.okokrim.no/www/okokrim/resource.nsf/files/www93sfde-trusselvurdering_2013-20141/$FILE/trusselvurdering_2013-20141.pdf)

Ødegård, A., M, Berge, Ø. & Alsos, K. (2012). A case study of temporary work agencies in the Norwegian construction sector: A growing informal market beyond regulation? *Transfer*, 18, 461–470.

Åkernes, H. L. & Valland, G. (2014, 26. januar). Sov på restaurantloft og spiste blant kjemikalier. *Bergens Tidende*. Hentet fra: <http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Sov-pa-restaurantloft-og-spiste-blant-kjemikalier-3046584.html>



Synnøve Økland Jahnsen

I over 10 år har norske myndigheter satt bekjempelse av menneskehandel høyt på sin politiske agenda. Samtidig har hjelpeapparat, politi og påtalemyndigheter samt private samarbeidsaktører på menneskehandelsfeltet opparbeidet seg kunnskap og erfaringer om fenomenet, og utviklet nye arbeidsmetoder. Hovedsakelig har denne oppmerksomheten vært rettet mot å bekjempe prostitusjon, og det er forholdsvis nytt at det også rettes oppmerksomhet mot tvangsarbeid som en form for menneskehandel. Med dette som bakgrunn utforsker og forklarer denne rapporten tvangsarbeid som begrep og som et tverretattlig samhandlingsfelt, i lys av intervjuer, dokumenter og rettskilder. Det finnes i dag lite forskning på denne type kriminalitet på arbeidsmarkedet, og det mangler også forskning på det mye omtalte fenomenet arbeidsmarkeds kriminalitet. Denne rapporten er således tidlig ute om temaer forfatteren mener vil være sentrale for fremtidens bekjempelse av utnyttelse og kriminalitet på arbeidsmarkedet.