

Carola Lingaas, Bergit Haugland og Erik
Skjeggstad

Menn utsatt for tvangsarbeid i Norge

- en rapport om deres erfaringer og juridiske situasjon



ISBN: 978-82-93490-47-0

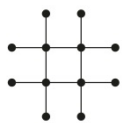
ISSN: 2464-3777

Menn utsatt for tvangsarbeid i Norge

en rapport om deres erfaringer og juridiske situasjon

Carola Lingaas, Bergit Haugland og Erik Skjeggestad

VID rapport 2020/1



VID

Denne rapporten er utgitt av

VID vitenskapelige høgskole

Postboks 184, Vinderen

N-0319 Oslo

<http://www.vid.no/>

Rapport: 2019/1

ISBN: 978-82-93490-47-0, elektronisk

ISSN: 2464-3777

Elektronisk distribusjon:

VID vitenskapelige høgskole

www.vid.no

Omslag

Dinamo

Opphavsrettigheter

Forfatteren har opphavsrettighetene til rapporten.

Nedlasting for privat bruk er tillatt.

Mangfoldiggjøring, videresalg av deler eller hele rapporten er ikke tillatt uten avtale med forfatterne eller Kopinor.

Forord

Utnyttelse av utenlandsk arbeidskraft er et globalt fenomen som også eksisterer i Norge. Denne rapporten handler om menn som har brutt ut fra et arbeidsforhold hvor de har vært utsatt for utnyttelse. Dette er en gruppe menn som det i norsk sammenheng finnes lite systematisk kunnskap om. Rapporten har til hensikt å gi et innblikk i deres situasjon, med hovedvekt på hva de har opplevd. Hvilke rettigheter og hvilke muligheter de har etter å ha kommet bort fra utnyttelsen, vil også bli belyst.

Rapporten bygger i hovedsak på intervjuer med menn som har bodd på Safe House Filemon, et botilbud for menn som er mulige ofre for menneskehandel. Tilbudet har en landsdekkende funksjon. Siden oppstart i april 2016 har Filemon hatt 41 beboere, og de fleste av disse har hatt bakgrunn fra land i Øst-Europa.

På bakgrunn av offentlig interesse for menneskehandel i Norge har Frelsesarmeen sett behov for mer beskrevet kunnskap om fenomenet de arbeider med. Frelsesarmeen, Seksjon for Velferd og utvikling, ba VID Vitenskapelige Høgskole, Fakultet for sosialfag, om å utarbeide et tilbud på et forskningsprosjekt som kunne systematisere kunnskap om mennene som hadde vært beboere på Filemon. Det var ønskelig med en fremstilling av situasjonen for menn som søker seg vekk fra tvangsarbeid, og deres eventuelle behov for bistand i Norge. Det ble planlagt å intervjuer menn med erfaring fra tvangsarbeid og fagpersoner med bred kunnskap om menn utsatt for tvangsarbeid i Norge. Begrunnelsen for det metodiske designet har vært å gi et mer utfyllende bilde av både hvem mennene er, den prosess det er å komme ut av destruktive arbeidsforhold og hvilke muligheter og rettigheter menn som har kommet ut fra tvangsarbeid, har.

Frelsesarmeen aksepterte VIDs tilbud og prosjektdesign tidlig i 2019. Det ble av VID sammensatt et forskerteam med Bergit Haugland, Carola Lingaas og Erik Skjeggstad. Haugland er sosiolog, Lingaas er jurist og Skjeggstad er sosialarbeider, alle er ansatt ved VID vitenskapelig høgskole ved fakultet for sosialfag. Haugland har gjort mye av arbeidet med kvalitative analyser av intervjuene (kap. 5), hun har også koordinert intervjuavtaler. De juridiske utredningene har vært ledet av Lingaas (kap. 3 og 4). Skjeggstad har vært leder for prosjektet og bidratt sammen med Lingaas og Haugland i undersøkelsen og rapportskriving. Analysene har blitt gjort i fellesskap av forskergruppen.

Det er mange som har bidratt til denne rapporten og som fortjener takk. Først og fremst takk til mennene vi har fått intervjuet. De har brukt tid og fortalt om ting som det for mange har vært vanskelig å snakke om. Takk til fagpersonene som velvillig har stilt til intervju, og takk til alle ansatte ved Filemon. Særlig takk til Frelsesarmeen for både å ha vist oss tillit ved å gi oss dette oppdraget og for å ha lagt til rette for intervjuer.

Oslo, 13.01.2020

Innhold

1. BAKGRUNN FOR RAPPORTEN	12
1.1 Prosjektets problemstillinger	14
1.2 Metodisk design og datainnsamling	15
2 MENNENES FORTELLINGER; TRE PORTRETTER AV MENN UTSATT FOR MENNESKEHANDEL.....	17
2.1 Portrett 1: Jan	17
2.2 Portrett 2: Peter	19
2.3 Portrett 3: Mario	21
3 MENNESKEHANDEL: DEFINISJON OG ÅRSAKER.....	24
3.1 Menneskehandel: en gråsoner av ulike definisjoner	24
3.1.1 Sosial dumping	25
3.1.2 Arbeidslivskriminalitet.....	25
3.1.3 Tvangsarbeid	26
3.1.4 Menneskesmugling.....	26
3.2 Indikatorer for menneskehandel	27
3.3 Årsaker til menneskehandel	29
4 JURIDISKE RAMMER FOR ARBEIDET MOT MENNESKEHANDEL	31
4.1 Globale rettskilder	31
4.2 Regionale (europeiske) rettskilder	34
4.3 Nasjonale rettskilder	37
4.4 Tvangsarbeid jamfør straffeloven	40
4.5 Antall menneskehandelssaker i Norge	42
4.6 Særlig om «misbruk av sårbar situasjon»	44
4.7 Brudd på utlendingsloven	45
4.8 Refleksjonsordning og oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel	46
4.8.1 Rettsgrunnlag	46
4.8.2 Refleksjonsperioden	48
4.8.3 Begrenset oppholdstillatelse.....	48
4.8.4 Statistikk over innvilget refleksjon og begrenset oppholdstillatelse	49
4.8.5 Søkergruppen til refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse: herkomst, kjønn og utnyttelsesform.....	50

5	MENN UTSATT FOR TVANGSARBEID I NORGE: DERES BAKGRUNN OG ERFARINGER	53
5.1	Hvem er mennene og hva har de vært utsatt for?	53
5.1.1	Yngre menn fra fattige land søker en inntekt å leve av	53
5.1.2	Tungt kroppsarbeid uten formelle kvalifikasjonskrav i ulike bransjer.....	56
5.1.3	Narret med fagre løfter	58
5.1.4	Omfang og form for arbeidsutnyttelse	60
5.1.5	Å være i arbeidsutnyttelse	60
5.1.6	Kjennetegn ved utnyttene.....	65
5.2	Å komme seg vekk fra arbeidsutnyttelse	66
5.2.1	Å avslutte arbeidsforholdet	66
5.2.2	Å komme i kontakt med Filemon.....	67
5.2.3	Vurdering og bistand fra Nav, Human Trafficking Support Oslo (HTSO).....	69
5.2.4	Hverdagen på Filemon	70
5.2.5	Realitetsorientering av beboerne, en del av botilbudet	73
5.2.6	Samarbeid med andre hjelpeinstanser under oppholdet på Filemon.....	74
5.2.7	Kontakt med bistandsadvokat	75
5.2.8	Politianmeldelse av utnyttelsesforholdet.....	76
5.2.9	Et krevende valg: refleksjonsordningen eller retur via IOM.....	78
6	MENN UTSATT FOR TVANGSARBEID I NORGE.....	83
6.1	Har mennene vært utsatt for tvangsarbeid og menneskehandel?	83
6.1.1	Søker arbeidsinntekt – lett utnyttbare.....	83
6.1.2	Tvangsmekanismer – alvorlige når man ser dem samlet	84
6.1.3	Arbeidsgivere bryter systematisk lover i norsk arbeidsliv	86
6.2	Tilstrekkelig tilbud for å komme ut av tvangsarbeidet?	87
6.2.1	Sakene kunne vært oppdaget før	87
6.2.2	Refleksjonsordningen: beskyttelse, men ikke straffeforfølgelse.....	89
6.3	Offer eller offerrolle?	90
6.4	Mennenes valg: straffesak eller retur hjem?	92
6.4.1	Refleksjon og straffesak	92
6.4.2	Retur gjennom IOMs «Sårbare migranter»-prosjekt.....	94

6.5 Offer for menneskehandel: et kjønn hierarki av sårbarhet?	95
6.6 Straffeløp av utnyttede og samfunnsansvaret overfor ofre	98
7 HVA NÅ?	102
7.1 Økt kunnskap og forskning om menn som ofre for menneskehandel	102
7.1.1 Mer og nyansert forskning	102
7.1.2 Skjerpet begrepsbruk.....	102
7.1.3 Oppmerksomhet mot menn og migranter i utsatte bransjer	103
7.1.4 Oppmerksomhet i hjelpeapparatet og arbeidsliv.....	104
7.2 Ansvar til å avdekke menneskehandel	105
7.2.1 Kunnskap om menneskehandel: alles ansvar	105
7.2.2 Samlet vurdering av indikatorer	105
7.2.3 Identifisering av ofre for menneskehandel: et felles ansvar.....	106
7.3 Kampen mot menneskehandel gjennom forvaltnings- og rettspraksis	107
7.3.1 Etablering av en ombudsmann?	107
7.3.2 Styrking gjennom en lov mot moderne slaveri?.....	107
7.3.3 Koordinert samarbeid, implementering og håndhevelse.....	108
7.4 Avslutning	108
REFERANSER.....	110

Sammendrag

Temaet for denne rapporten er menn som utsettes for tvangsarbeid, deres erfaringer og juridiske situasjon. Studien handler om beboerne på Safe House Filemon sine erfaringer med tvangsarbeid, og deres vei ut av utnyttelsen. Den gir et innblikk i en arbeidshverdag de fleste av oss ikke kjenner til.

Menneskehandel og tvangsarbeid er et komplekst fenomen med noen fellestrekk. Utnyttelsesforholdene er av ulik karakter, omfang og alvorlighetsgrad, og arbeiderne har ulik grad av sårbarhet. De erfaringene mennene formidler at de har fått gjennom å jobbe i Norge er viktig kunnskap i kampen mot menneskehandel. Rapporten er skrevet ut ifra et ønske om at historiene til de som har blitt utsatt for tvangsarbeid kommer fram.

De 15 mennene som ble intervjuet hadde alle fått bistand fra Filemon gjennom deres tilbud om beskyttelse og oppfølging. Mennene formidlet hvordan de opplevde hverdagen i det norske arbeidsmarkedet, i bransjer som bilvaskerier, restaurant, bygg, landbruk, og rengjøring. De fortalte om sin oppvekst i hjemlandet, hvordan de ble rekruttert og hva som var motivasjonen for å dra til Norge. De beskrev hverdagen i ulike bedrifter som utnyttet deres arbeidskraft og ga dermed tvangen et ansikt. Historiene til mennene handler om hvordan arbeidsutnyttingen konkret skjedde, og hvilke tvangsmekanismer arbeidsgiver tok i bruk for å skaffe seg billig arbeidskraft til egen vinning. Mennene beskrev også hva som skulle til for å bryte ut av tvangsarbeidet. Rapporten diskuterer på hvilken måte arbeidet med avdekking og identifisering av uverdige arbeidsforhold og utnyttning av arbeidstakere er vanskelig.

Mennene hadde til felles at de kom fra fattige kår og ønsket seg arbeid for å brødfø seg selv og eventuelt sin familie. Opplevelsen av tilgang til andre alternativer og om de hadde nettverk rundt seg påvirket hvor lenge de lot seg utnytte i arbeidsforholdet. Kontakten med norske kontroll- og hjelpeinstanser, og hvordan disse identifiserer og avdekker tvangsarbeidet, trekkes fram av noen av mennene som vesentlig for at de skulle se muligheten for å bryte ut. Tiltroen til at de ble ivaretatt når de brøt ut, at det framstod andre alternativer som også kunne gi en oppreisning for den uretten de følte hadde blitt begått mot dem, hadde betydning.

I flere av mennenes historier framkom det at utnyttingen var blitt uutholdelig og at de opplevde ikke å ha mer å tape. Andre var sinte og brøt ut for å finne nye arbeidsmuligheter og anmeldte saken for at arbeidsgiver skulle få «svi». Betydningen av å bli møtt med respekt, oppleve at det

de fortalte ble tatt alvorlig, og at deres behov for beskyttelse ble ivaretatt på en troverdig måte trekkes fram av alle som er intervjuet.

Bevisstheten om at også menn kan være utsatt for menneskehandel, og kunnskap om hvordan de kan identifiseres, er avgjørende for å kunne gi den hjelpen mennene har behov og for ofrenes rettsstilling. Økt oppmerksomhet om temaet tvangsarbeid, koordinert samarbeid mellom ulike instanser, og håndhevelse av lover og regler slik at utnyttene blir straffet, vil kunne føre til en reduksjon av tvangsarbeid i det norske arbeidsmarkedet.

1. Bakgrunn for rapporten

Moderne slaveri er en voksende menneskerettighetsutfordring og et alvorlig menneskerettighetsbrudd. Antallet ofre er i sterk økning (Arnegard & Davis 2019, s. 3; UD 2019, s. 1; Raftostiftelsen 2018, s. 14; Justis- og beredskapsdepartementet 2016, s. 8; ILO, 2017; UNDOC). Menneskehandel er, etter organisert narkotika- og våpenhandel, verdens tredje mest økonomisk lukrative form for kriminalitet (Casale 2008, s. 344). Ikke bare genererer tvangsarbeid årlig rundt 150 milliarder dollar i ulovlig fortjeneste, det har også som konsekvens at et stort – og sannsynligvis økende – antall mennesker ikke blir integrert i samfunnet og den aktuelle nasjonale økonomien (Arnegard & Davis 2019, s. 3).

På verdensbasis er 40,3 millioner mennesker utsatt for en situasjon med grov utnyttelse og blir kontrollert gjennom en form for tvang. Av disse er 24,9 millioner i tvangsarbeid og 15 millioner i et tvangsekteskap (Arnegard & Davis 2019, s. 3; UD 2019, s. 1).¹ Menn utgjør rundt 42 prosent av ofre for tvangsarbeid i privat sektor, dvs. rundt 6,72 millioner mennesker på verdensbasis (ILO 2017).²

Moderne slaveri forstås som en samlebetegnelse for ulike situasjoner for utnyttelse av personer som blir kontrollert gjennom vold, tvang, maktmisbruk eller lignende. I begrepet «moderne slaveri» inngår blant annet menneskehandel, tvangsarbeid, barnarbeid (deriblant bruk av barn som barnesoldater), tvangsprostitusjon, salg av organer, og tvangsekteskap som ulike former for utnyttelse. En fellesnevner for alle former for moderne slaveri er sårbarheten til menneskene som blir utnyttet. Dessuten kjennetegnes moderne slaveri av at en person har kontroll over en annen, et ufrivillig aspekt i deres forhold og et element av utnyttelse (UD 2019, s. 1; Raftostiftelsen 2018, s. 2; Oslo byråd 2018, s. 3; Arnegard & Davis 2019, s. 2 og 5; Mende 2019, s. 230 og 233). Moderne slaveri er derimot ikke et juridisk begrep (Raftostiftelsen 2018, s. 2; Mende 2019, s. 232).³ Denne rapporten velger derfor å bruke begrepet «menneskehandel» samt «tvangsarbeid» som en form for menneskehandel i beskrivelsen av utnyttelsesformer i

¹ Om lag 70 prosent av de anslått 25 millioner ofre for tvangsarbeid jobber i privat sektor.

² Det anslås at 16 millioner mennesker er i tvangsarbeid i privat sektor. Kvinner og barn utgjør rundt 58 prosent av ofrefrene.

³ Bekreftet av informanten i Justisdepartementet. Legg merke til at FN-konvensjonen mot slaveri av 1926 bruker begrepet slaveri, dog med et annet øyemed enn moderne slaveri. Artikkel 1.1. definerer slaveri som «the status or condition of a person over whom any or all of the powers attaching to the right of ownership are exercised». En tilleggskonvensjon til FNs slaverikonvensjon fra 1956 definerer også livegenskap, gjeldsslaveri, tvangsekteskap og misbruk av barn. Eierskap som er et vilkår til slaveribegrepet i FNs slaverikonvensjon har i nyere tid blitt fortolket til å innbefatte parametere av kontroll, bruk, ledelse og profitt.

Norge. Menneskehandel er også begrepet brukt i det norske straffebudet i Lov om straff av 2005 (straffeloven) § 257, som er temaet for avsnitt 4.4.

Menneskehandel er krevende å identifisere, bekjempe og forebygge. Politiet viser selv til vanskeligheter med å identifisere menneskehandel i form av tvangsarbeid, blant annet fordi skillet til sosial dumping og annen økonomisk kriminalitet i arbeidslivet er utydelig (Kripes 2017, s. 25; Rambøll & Halogen 2018, s. 11; Jahnsen 2014). Denne uklarheten stammer blant annet fra motstridende oppfatninger av hva som kjennetegner tvangssituasjoner i arbeidsmarkedet (Jahnsen 2014, s. 10 og 22). Forskere på feltet påpeker at motstridende rettsgrunnlag og reguleringer og uklar praksis er en stor belastning for ofrene (Brunovskis 2016, s. 3; Hebert 2016, s. 283). Denne rapporten diskuterer i avsnitt 3.1. gråsonen av ulike definisjoner av økonomisk kriminalitet og hvordan det påvirker ofrene og i kapittel 4 de forskjellige rettsgrunnlag.

Det eksisterer en rekke vedvarende myter og misforståelser om menneskehandel, blant annet at kun kvinner og barn kan være ofre for menneskehandel, og at menneskehandel bare dreier seg om kvinner som utnyttes i prostitusjon (KOM 2008, s. 6). Faktum er derimot at det på global basis finnes tre ganger så mange ofre for tvangsarbeid som ofre for sex-trafficking (Doran, Jenkins & Mahoney 2014, s. 132). Denne rapporten bidrar til å vise at menneskehandel også kan ramme menn, og at mannlige ofre, i likhet med kvinner, har et behov for bistand og støtte når de prøver å komme seg ut av et utnyttelsesforhold.

Utsatte bransjer med høy risiko for tvangsarbeid er rengjørings- og byggebransjen, landbruk/skogbruk/fiske, hotell- og restaurantnæringen, tekstil- og utvinningsindustrien og hushjelp (UD 2019, s. 11; UN Special Rapporteur 2019, s. 6-8; Raftostiftelsen 2018, s. 4; Jones 2010, s. 1148–1149). Mennene som i forbindelse med denne rapporten ble intervjuet, hadde i all hovedsak jobbet i bilvaskerier. Enkelte var i restaurantnæringen, noen i landbruk og noen jobbet med oppussings- og rengjøringsoppgaver. Den nokså ensidige fordelingen av mennenes bransjetilhørighet kan muligens forklares med at det er store mørketall av mannlige ofre som ikke oppdages av hverken det offentlige eller det private hjelpeapparatet.

Menneskehandel er et brudd på grunnleggende menneskerettigheter og rammer ofrene svært hardt. Menneskehandel er et alvorlig inngrep i den enkeltes menneskeverd og frihet. Den har store konsekvenser både på samfunns- og individnivå. Den norske regjeringen la derfor i desember 2016 fram en handlingsplan mot menneskehandel (Justis- og

beredskapsdepartementet 2016), og Riksadvokaten (2017) beskriver bekjempelsen av menneskehandel som en nasjonal prioritering. Etableringen av Safe House Filemon kom i kjølvannet av denne økte nasjonale innsatsen mot menneskehandel.

I 2015 bevilget Justis- og beredskapsdepartementet via tilskuddsordningen for innsats mot menneskehandel prosjektmidler til Frelsesarmeen til oppstart og drift av et botilbud for menn som er mulige ofre for menneskehandel. Prosjektet Safe House Filemon ble igangsatt i april 2016. Målet med prosjektet samsvarte med Innstilling 62 S til Stortinget fra Justiskomiteen (2015–2016) og viktigheten av «å sikre mennesker som er utsatt for menneskehandel gode og trygge boforhold og et best mulig innhold i refleksjonsperioden» (s. 2). Fra internasjonal erfaring visste Frelsesarmeen at menn krever en annerledes oppfølging enn kvinner, og at de har opplevelser og traumer som kan skille seg fra dem som kvinner med erfaring fra prostitusjon har (Filemon udatert, s. 1).

Stortinget fremmet et forslag til regjeringen om å sikre «god helsefaglig, sosialfaglig og juridisk oppfølging av mennesker som er utsatt for menneskehandel og vurdere å opprette flere egnede botilbud og spesialiserte krisesentre for denne gruppen» (Innst. 62 S (2015–2016), s. 2). Innstillingen 62 S konstaterte dessuten mangel på kunnskap om ofrene og deres identifikasjon (s. 3), noe som flere internasjonale studier bekrefter. Både i Norge og i verden for øvrig eksisterer det et forskningsgap på menneskehandel i form av tvangsarbeid og et enda tydeligere gap når det gjelder menneskehandel med menn for tvangsarbeid. Dessuten har det blitt dokumentert en kjønnskjevhet i forskningen. Jones (2010, s. 1145, 1152, 1163 og 1166) hevder at det eksisterer få datasett som rapporterer om mannlige ofre. Dette fordi mesteparten av forskning og undersøkelser nesten utelukkende fokuserer på kvinnelige ofre for seksuell utnyttelse. Eksisterende juridisk forskning har i stor grad sett bort fra den systematiske forsømmelsen av mannlige ofre av menneskehandelen (Hebert 2016, s. 284 og 288; Warren 2012, s. 107–108). Selv om denne rapporten på ingen måte er uttømmende, ønsker den å bidra til økt innsikt om menn som er utsatt for tvangssituasjoner i arbeidslivet, og dermed være med på å fylle deler av forskningsgapet. Rapporten diskuterer i avsnitt 6.5. mangelen på forskning på mannlige ofre for menneskehandel i Norge og i verden for øvrig, og oppfordrer til økt forskningsmessig innsats.

1.1 Prosjektets problemstillinger

Frelsesarmeen og VID samarbeidet i startfasen av prosjektet når det ble valgt tema for studien. Frelsesarmeen ønsket at prosjektet skulle beskrive hvem menn som kan være utsatt for

tvangsarbeid i Norge er. Forskergruppen har valgt å tilføre prosjektet et juridisk perspektiv da mennenes situasjon i stor grad er definert av lovverk. Forskergruppen har utformet følgende forskningsspørsmål som ligger til grunn for undersøkelsen som presenteres i denne rapporten:

- Menn som utsettes for menneskehandel og tvangsarbeid: Hvem er de, hva kjennetegner utnyttelsesforholdet, hvordan opplever de sin situasjon?
- Hvilke erfaringer har mennene med hjelpen de tilbys når de bryter ut av utnyttelsesforholdet, og med hjelpen de eventuelt benytter seg av?
- Hva legger de aktuelle aktørene i feltet i de ulike utnyttelsesformene, og hvilke konsekvenser får tolkningen av disse begrepene for det enkelte menneskets rettigheter?
- Hva kan gjøres for at flere ofre for menneskehandel fanges opp, hjelpes og at bakmennene straffes?

Kapittel 4 beskriver de juridiske føringene i kampen mot menneskehandel. Studiens funn presenteres i kapittel 5. Disse kapitlene danner videre grunnlag for senere diskusjoner i kapittel 6 og 7.

1.2 Metodisk design og datainnsamling

Prosjektets mål er å gi et innblikk i situasjonen til en gruppe menn som det i norsk sammenheng finnes lite kunnskap om. Dette er menn som beskriver at de har vært utnyttet til arbeid. Mange oppgir at de også har vært utsatt for tvang, trusler og vold.

Oppdraget har vært løst ved at forskerne har gått igjennom mye av den kunnskap Filemon har hatt nedskrevet (årsmeldinger, statistikk, utvalgte journaler og andre dokumenter), og supplert dette med fire enkeltintervjuer og et gruppeintervju med både nåværende og tidligere beboere. Det har også vært gjennomført fire individuelle intervjuer og et gruppeintervju med ansatte på Filemon. I tillegg har fire ansatte ved sentrale samarbeidsinstanser for Filemon blitt intervjuet. Forskerne har hatt samtykke fra de 15 mennene som har vært intervjuet, til å utforske deres saker både i nedskrevne dokumenter ved Filemon og i intervjuer med Filemon ansatte og ansatte ved noen av deres samarbeidsinstanser.

Prosjektet har hatt som intensjon å gi kunnskap om hvem mennene er, hvilke forhold de har levd under i Norge, og hvordan deres erfaringer har vært med å komme seg vekk fra dem som

har utnyttet dem. Arbeidet har ikke hatt som mål å evaluere tilnærmingene, arbeidsmåten eller innhold i tiltaket Filemon, men å gi innsikt i mennenes situasjon og behov før, under og etter deres kontakt med Filemon.

Samlet opplever forskerne å ha fått god tilgang til informasjon i et felt hvor det kan være vanskelig å få tilgang. Samtidig er utvalget både relativt lite og kun basert på dem som har vært i kontakt med Filemon. Vi har hatt som mål å få innsikt i mennenes erfaringer. Mange av mennene har på intervjutidspunktet vært i krise og bosatt midlertidig på hemmelig adresse i frykt for å bli oppsøkt av bakmenn. Andre har vært redde for norske myndigheters vurdering av deres situasjon, eller hvordan det ville bli å komme tilbake til hjemlandet. Å være i en slik situasjon har trolig påvirket hva de har fortalt om, og hvilke erfaringer som presenteres i denne rapporten. Vi antar at det finnes betydelig flere menn som er ofre for tvangsarbeid i Norge. Den gruppen vi har vært i kontakt med, har gitt oss en mulighet til et innsyn i en del av norsk arbeidsliv det er lite kunnskap om.

Frelsesarmeen har finansiert undersøkelsen. Forskerne har utviklet forskningsspørsmålene, forskningsdesign og analyser. Rapporten er skrevet av forskerne, men før publisering har Frelsesarmeen hatt mulighet til å lese rapporten for å foreslå endringer av mulige feil i utkastet, mens de andre informantene fikk mulighet til sitatsjekk. Forskerne har stått fritt fra oppdragsgiver både i gjennomføring av prosjektet og hva som publiseres. Forskergruppen står etisk og faglig sammen om innholdet i denne rapporten og det arbeid som har vært gjennomført i forskningsarbeidet. Forskerne har i tillegg til å beskrive mennenes erfaringer valgt at rapporten omhandler juridisk situasjon for menn utsatt for tvangsarbeid i Norge.

Dette prosjektet ble vurdert av Personvernombudet for forskning ved Norges samfunnsvitenskapelige datatjeneste (NSD). På grunn av temaets sensitivitet blir alle opplysningene i denne rapporten gjengitt i anonymisert form slik at det ikke skal være mulig å spore tilbake til den enkelte mann. Noen av informantenes erfaringer har vært offentliggjort i medier. Rapporten er skrevet slik at nye opplysninger ikke skal kunne kobles sammen med fortellinger gitt offentlig.

2 Mennenes fortellinger; tre portretter av menn utsatt for menneskehandel

Med bakgrunn i at denne rapporten har hatt som siktemål å gi innsikt i mennenes situasjon har vi valgt å presentere tre portretter som gir leserne nærmere innblikk i livene til menn som beskriver å ha vært utsatt for tvangsarbeid i Norge. I utformingen av disse portrettene har vi tatt utgangspunkt i tre intervjuer hvor mennene har gitt fylldige beskrivelser av hva de har vært igjennom. Deretter har vi fjernet informasjon for å ivareta anonymitet. For ytterligere å sikre anonymitet har vi skiftet noen opplysninger som navn, nasjonalitet eller hvilke yrker de har hatt. I arbeidet med portrettene er det ikke tilført opplysninger til mennenes egen fortelling. Portrettene kan derfor leses som sanne formidlinger av hva mennene har fortalt. Nisbet (1978) beskriver portrettpresentasjon som en måte å formidle kunnskap om menneskers livssituasjon og erfaringer i forskning på.

Portrettene som følger under om Jan, Peter og Mario, gir et innblikk i tvangsarbeid i Norge gjennom mennenes erfaringer. Deres historier har mange likhetstrekk. Men de er også ulike, særlig når det gjelder hvilke typer tvangsarbeidssituasjon de har vært i, og hvilke rettigheter de har i Norge som henholdsvis EU-borgere eller borgere fra land utenfor EU. Portrettene gjenspeiler slik sett både sentrale fellestrekk i fortellingene vi har hørt i dette forskningsprosjektet, og erfaringer som kun gjelder den enkelte personen.

2.1 Portrett 1: Jan

Jan var i begynnelsen av 30-årene og hadde vært i Norge tidligere, da han jobbet i byggebransjen. Denne gangen ble han med noen venner som hadde betalt seg inn på et bilpleiefirma i Oslo. De kom alle tre fra en liten by i Romania og hadde kone og barn de forsørget. Sjefen var norsk, men opprinnelig fra Pakistan. Arbeidet gikk ut på å vaske og polere biler, samt skifte dekk. I tillegg ble noen plukket ut til å gjøre ulike oppgaver for sjefen privat, som å legge terrassegulv på hytta, male huset eller andre lettere håndverkoppgaver. De første to månedene gikk alt veldig bra. Mennene jobbet mye, men Jan visste hva han skulle tjene, og selv om han ikke hadde fått noen direkte kontrakt, var arbeidsforholdet for så vidt avklart, slik han opplevde det. Da de skulle få lønn, startet problemene. Lønnen var ikke slik de hadde avtalt, og Jan gikk sammen med en annen ansatt til sjefen for å spørre hva dette kunne være. Da eksploderte sjefen og truet med at hvis de ikke var fornøyde, kunne de bare dra hjem igjen, for det var nok av folk som ville ha en slik jobb.

Etter dette ble arbeidsforholdene verre. Sjefen hadde merket seg Jan og var ute etter han hele tiden. Først var det små stikk og urettferdighet, så mer direkte angrep i form av kjefting og stadige represalier hvis noe ikke var gjort slik sjefen ville. På det meste var det 16 personer ansatt i bedriften, de fleste fra Romania, men også noen fra Polen og Bulgaria. De jobbet 12–14 timer om dagen, de tok ikke pauser, for det tålte ikke sjefen. Jan bodde i en leilighet som sjefen eide, sammen med tre andre menn på et lite rom. Det var ikke lett å lage mat der, det ble mye kebab og frossenpizza.

Jan fortalte at de etter hvert ble behandlet som slaver. Det vokste fram en sterk misnøye blant mange av de ansatte. Etter hvert som de ble mer kjent med sjefen, med hans omgangskrets og med Norge, forsto de at de var utsatt for utnyttelse. De håpet at Arbeidstilsynet eller skattemyndighetene skulle komme på kontroll. Mennene håpet på kontroll, til tross for at de ved tidligere gjennomført kontroll hadde fått instruksjoner fra sjefen om hva de skulle fortelle til inspektørene. «Det finnes mange bevis, hadde de bare kommet på tilsyn igjen», sa Jan.

En dag ble en av de ansatte truet med bank, han hadde vært der i syv år. Mange av de ansatte bestemte seg for å forlate arbeidsplassen. Bare et par stykker ble tilbake, Jan mente de var sjefens venner. De hadde jobben med å rekruttere nye, og kanskje hadde de også både arbeidskontrakt og bedre lønn, sa Jan. Han kontaktet Skatteetaten for å få hjelp og ble der satt i kontakt med Filemon og politiets menneskehandelsgruppe. Sjefen ble rasende og skrek til politiet da de kom. Mennene fikk pakket sakene sine ut av boligen, og Jan fortalte at han var hjemløs i noen dager. Jan var så utrolig takknemlig for den hjelpen de alle hadde fått av Filemon. «Hjelpen var veldig bra. Jeg har ikke ord å beskrive. Mat, spill, som ferie! De har hjulpet oss med alt, vi må si takk til dem en gang til. Det er fantastiske mennesker, de fikser alt til oss. Jeg håper Gud kommer til å belønne dem.»

Jan og de andre var veldig opptatt av hva som kom ut av anmeldelsen, at sjefen måtte få straff, at andre ikke måtte oppleve det samme. De hadde gitt sine opplysninger til politiet, bistandsadvokaten hadde fått saken, politiet fortsatte å etterforske. Jan håpet at ingen andre noen gang kom til å havne i samme situasjon som dem. Han fortalte at sjefen tjente millioner av kroner. «Han er sulten etter penger». Sjefen skulle ha vist Jan og de andre ansatte bilder av eiendommene sine både i Norge og i hjemlandet hvor han var oppvokst. Jan er bitter og sier:

«Da jeg var i Romania og hørte om Norge, tenkte jeg det var et flott land. Nå har jeg skiftet mening. I Romania hadde [sjefen] blitt fengslet. Jeg vet ikke hva som er galt med loven her! En utlending som svindler staten slik som han, skulle ikke vært her i Norge».

Hvordan gikk det med Jan etter at han forlot Filemon? Han reiste hjem til Romania. Og han fikk med seg 42 000 kroner fra Den internasjonale organisasjon for migrasjon (IOM). Det føles godt, sa Jan. Han hadde ikke fortalt familien hvor ille dette hadde vært, han ville ikke at de skulle bekymre seg. Han håpet å finne seg jobb i Romania etter hjemkomsten. Flere av kameratene hadde jobbet i utlandet før, i Tyskland, Italia, Spania, Kypros. Forskjellen var at de ikke ble utnyttet der, de fikk en rettferdig lønn, fortalte Jan, og sa videre: «Vi har ikke tjent mye, ingen av oss har slott eller dyre biler. Vi er jo mennesker som liker å jobbe, vi ville få kontrakt og jobbe lovlig. Og vi vil at sjefen skal være norsk.»

2.2 Portrett 2: Peter

I halvannet år arbeidet Peter (26 år) i en restaurant. Han ble rekruttert av en bekjent i nabolaget der han bodde. Det passet han godt å reise og starte på nytt, for livet med familien i landsbyen var krevende, og Peter ville ha mer ut av livet. Han kom til Norge alene da han var 21 år. I restauranten jobbet han 12 til 14 timer om dagen. Han utførte alle typer oppgaver bortsett fra servering. Han vasket opp, ryddet og laget mat. «Jeg følte meg som et leketøy», sa han og kikket ned. Etter to måneder fikk Peter lønn, til sammen 10 000 kroner. Deretter endret lønnen seg, først til 4000 kroner per måned, så 3000 kroner per måned, anslår Peter. Han følte at han ikke hadde kontroll over pengene sine fordi han heller ikke hadde tilgang til bankkortet sitt. Eieren hadde tatt både pass og bankkort, og med jevne mellomrom fikk han kortet sitt og måtte ta ut penger fra kontoen sin og gi tilbake til sjefen, som også hadde satt andres lønn inn på Peters konto.

Han bodde først seks til åtte måneder over restauranten. Der hadde sjefen nøkkel både til rommet og til postkassen, og låste døren før han gikk om kvelden. Sjefen hadde full kontroll over Peter og de fire andre som bodde der. Så fikk Peter tilbud om å leie en annen leilighet av arbeidsgiveren, en toromsleilighet som fire til seks personer delte. De sov fire stykker på ett soverom, på madrasser på gulvet. Når Peter hadde fri, valgte han å sove, for dagene på jobb var så lange og det ble lite søvn siden de bodde så trangt. Fordi han hadde jobbet i restauranten lenge, ble han godt kjent med sjefen, ble vant til hans autoritære væremåte. Miljøet var preget av sjefens kjefting, trusler og kasting av gjenstander mot ansatte. Det ble også beskrevet at Peter hadde vært utsatt for ørefiker uten at han hadde gjort noe galt, hvis han arbeidet for sakte, eller hvis han ikke kom på jobb en dag fordi han var syk. Var han syk, ble han selvfølgelig trukket i lønn. Nye ansatte kom og gikk; ingen holdt ut så lenge som Peter.

Så ble Peter syk og reiste etter hvert hjem til foreldrene i en by i Bulgaria fordi han ikke hadde rett til sykepengen i Norge. Foreldrene hadde sine egne problemer, og Peter hadde hatt en krevende oppvekst. Han dro hjem til foreldrene fordi han ikke hadde noe annet sted å reise til. Da han kom tilbake til Norge igjen etter noen uker, hadde de andre arbeiderne i restauranten gått til politiet. Han ble også tatt inn til avhør, og så kjørt til Filemon. Peter følte seg usikker på hvorfor de andre, som hadde vært mye kortere tid enn han i restauranten, gikk til politiet. Han hadde også kvaler for om noe av det han sa, gikk ut over de andre ansatte, han var redd for å lage bråk. I avhør forklarte han seg om hvordan arbeidsforholdet hadde vært. Hadde ikke de andre varslet politiet, hadde Peter blitt værende der. Han hadde ingenting annet å gå til. Det å reise hjem for å jobbe var ikke noe alternativ, og han var veldig redd for at nettopp det skulle skje. Dessuten var en slik jobb bedre enn ingen jobb. Har man ikke D-nummer, bankkort og adresse, blir man fanget hos en slik arbeidsgiver, forteller Peter. «Det tar lang tid å få det nummeret, men man må jo også spise, kle på seg osv. i mellomtiden (...). Derfor blir man fanget et slikt sted som denne restauranten. Særlig uten norsk- og engelskkunnskaper. Men en sånn jobb er fortsatt bedre enn ingen jobb.»

På Filemon opplevde han for første gang trygghet, selv om han i begynnelsen var redd for at sjefen skulle finne han og ta hevn: «Sjefen kjenner så mange ...». Ikke lenge etter at Peter kom til Filemon søkte han om refleksjon og fikk raskt vedtak på det. Refleksjon er en seks måneders oppholdstillatelse med det formål å tilrettelegge for at ofre kan bryte med menneskehandelsmiljøet. Peter fikk penger av NAV, og han fikk praksisplass i en kantine. Han gikk åtte måneder på voksenopplæring for å lære norsk. Han har vært veldig fornøyd med tilbudet på Filemon: «Ikke noe bør være annerledes». Han ville også veldig gjerne være i Norge. «Jeg likte så godt at de [ansatte på Filemon og på praksisplassen] snakket pent til meg». Han følte seg trygg her, det er ikke så mye slåssing som i andre land, forteller han. Etter at refleksjonsperioden var over, fikk han innvilget midlertidig oppholdstillatelse, slik at han totalt bodde ett og et halvt år på Filemon.

Hvordan gikk det med Peter etter at han avsluttet oppholdet på Filemon? Han bestemte seg for å reise hjem til Bulgaria. Han fikk innvilget assistert retur gjennom IOM. Etter tre måneder kom han tilbake til Norge igjen og måtte betale tilbake 8000 kroner av pengene han hadde fått i støtte fra IOM.

Peter fortalte at han hadde vært veldig heldig. Etter noen runder med litt fram og tilbake fikk han arbeidstillatelse og tilbud om fast jobb på et kjøkken. Peter er veldig fornøyd med lønnen

og fortalte stolt at i Norge hadde han råd til å kjøpe mat til seg og sin familie. «Det er et fint sted å stifte familie, barn er trygge i Norge, det er rolig og lite trafikk». Han bor nå i en leilighet sammen med en kamerat og har brutt med alle venner fra sitt gamle miljø. I fremtiden kan han godt tenke seg å arbeide som håndverker. Peter ser lyst på livet. I Bulgaria har han ingen fremtid, den ligger i Norge.

2.3 Portrett 3: Mario

Mario jobbet for kost og losji på en gård et sted i Norge i litt under ett år. Han jobbet så hardt at naboene flere ganger tok tak i han og lurte på om han hadde det greit, om han fikk lønn, hva som var hans arbeidstid. Han sa hver gang at alt var ok og at ekteparet som eide gården, var som foreldre for han. Sannheten var en annen. Mario hadde ansvaret for alle dyrene på gården, totalt 4000 kyllinger, 15 hester og noen andre dyr som alle krevde fôr og stell. Han sto opp klokken 05.00 og jobbet døgnet rundt med drift av gården. Han mente selv at dyrene på gården hadde det bedre enn han, til og med fôret deres var bedre enn den maten han fikk av familien på gården.

Mario fortalte at han vanligvis fikk betalt 8-9000 kroner per måned, men ble trukket for strøm og telefon. Han hadde ingen arbeidskontrakt, og lønn fikk han utbetalt når sjefen syntes Mario trengte det. Den ble satt inn på en konto i sjefens navn. Mario kunne ikke fritt disponere pengene han tjente, for de ble kontrollert av arbeidsgiveren, som på den måten hadde makt over Mario. «Han brukte meg, og han visste det, og jeg visste det.»

Mario hadde ikke lovlig opphold i Norge. Han var asylsøker som hadde fått avslag. Dette visste arbeidsgiveren, og Mario mente han utnyttet situasjonen for å få gratis arbeidskraft på gården. «Han sa at hvis jeg jobbet for han i ett år, så skulle han hjelpe med å skaffe ny identitet.»

I et juleselskap hos naboene fortalte Mario, etter mye press, hvordan situasjonen var. Naboene kontaktet en prest, som så formidlet kontakt med Filemon. Mario fikk advokat, søkte og fikk refleksjon, og anmeldte arbeidsgiveren. Da Mario forlot gården, ble kontoen med pengene hans sperret av arbeidsgiveren. Politiet etterforsket saken, og Mario fortalte at de både hadde vitner og at de fant mange bevis. Allikevel ble saken hans henlagt på grunn av manglende bevis: «The police doesn't care because I am a migrant». Mario opplyste om at hans advokat hadde sagt at saken var en klar utnyttelsessak, og en prøving i domstolen kunne fått avgjørende konsekvenser for hans fremtid.

Mario beskrev at han følte seg trygg hos Filemon, at han fikk beskyttelse, omsorg og hvile. Mario ville jobbe, han hadde gode attester fra tidligere arbeidsgivere og klarte å skaffe seg en ny jobb.

Mario vokste opp med mye utrygghet rundt seg, både fra nære omsorgspersoner og i lokalsamfunnet. Da han var 12 år, rømte han fra en voldelig mor og til sin far, som da bodde i et sør-europeisk land. Mario fortalte at han hang under en trailer for å komme over bevoktede grenser. Etter hvert fulgte resten av familien etter til det europeiske landet, og problemene hans forsterket seg. Miljøet de bodde i, var preget av kriminalitet og utnyttelse, og ungdommene ble blant annet brukt som narkotikakurerer. Han klarte allikevel å gå på skole, han ble sveiser, men under finanskrisen mistet han jobben. Han ruset seg mye, og livet ble veldig trøblete. Mario bestemte seg for å reise til Norge. Han hadde ikke ID-papirer. Han valgte derfor å søke om beskyttelse i Norge, men fikk avslag. Han reiste videre til flere nordiske land. Livet på flukt var krevende, og han strevde både fysisk og psykisk. Alle steder knyttet han gode kontakter og klarte å skaffe seg jobb og bolig. Han hadde vært Norden i syv år da han ble sendt tilbake til hjemlandet, et land han ikke hadde vært i siden han var gutt, der han ikke hadde familie, ikke jobb og ikke mulighet til å livnære seg på lovlig vis. Mario oppsummerte sin erfaring i Norge slik:

«In Norway, they use you. You feel discrimination because you have no papers. But I am still human. I don't want anything from the system, just the opportunity to work and contribute».

Hvordan gikk det med Mario etter at han avsluttet oppholdet på Filemon? Han ble hentet av Politiets utlendingstjeneste (PU) raskt etter at refleksjonsperioden var ferdig. De kom til arbeidsplassen hans og tok han med seg til politiets utlendingsinternat, Trandum. Filemon ble varslet og fikk etter hvert besøke han på Trandum. I ti måneder var han på Trandum.⁴ Det var usikkerhet rundt hans papirer, og det såkalte hjemlandet ville ikke ta imot han. Det ble gjort flere forsøk på å få han løslatt og få saken hans gjenopptatt, men hver gang fikk politiet/Utenriksdirektoratet (UDI) medhold i fortsatt internering. Hver mandag fikk Mario besøk av en prest fra Frelsesarmeen. «Vi spilte bordtennis», sa Mario. Hver annen tirsdag var

⁴ Gjennomsnittlig oppholdstid er 13,9 døgn i 2019 (Andersen 2019).

en ansatt fra Filemon der. «Hva skulle jeg gjort uten Filemon?» sier Mario, og fortalte at det var disse besøkene som holdt liv i han.

Mario fortalte om veldig vanskelige og uverdige forhold på Trandum. Det var to betjenter på 18 personer. Hvis han spurte for mye, ble det oppfattet som mas, og han ble satt på isolat i to-tre dager. Hvis han viste noen form for fortvilelse og aggresjon, ble han satt på isolat, en gang i én uke fordi han hadde kastet telefonen sin i gulvet i frustrasjon. «De tror jeg er farlig, men jeg trenger bare noen å snakke med», fortalte han oss. Hvis han hadde behov for å snakke med helsepersonell, var det lang ventetid, det var kun en sykepleier på hele Trandum. Til tross for sin svært vanskelige situasjon hadde han omtanke for andre som også var innelåst på Trandum, han var opptatt av hva det gjør med mennesker å sitte der uke etter uke, måned etter måned. Og han lurte veldig på hvordan det kan ha seg at han plutselig ble akseptert av det de kaller hans hjemland, uten gyldige ID-papirer.

Nå er Mario i sitt såkalte hjemland. Han går og venter på å få komme seg til Europa igjen, flykte på nytt. Imens arbeider advokaten fremdeles med saken hans i Norge, nå med et rettskrav om tilbakebetaling av lønn fra bonden et sted på Østlandet.

3 Menneskehandel: definisjon og årsaker

Dette kapittelet tar for seg menneskehandel som fenomen og setter det opp mot andre former for arbeidslivskriminalitet. Kapittelet viser også til årsaker og til indikatorer som kan tyde på at en situasjon med menneskehandel foreligger. Denne diskusjonen er viktig for å kunne forstå gråsonen mellom lovlig og ulovlig bruk av arbeidskraft. Gråsonen skaper mye uklarhet og usikkerhet rundt bekjempelsen av menneskehandel generelt og tvangsarbeid spesielt (Brunovskis, Skilbrei, Tveit 2010, s. 24). Usikkerheten baserer seg på manglende kunnskap og forståelse av menneskehandel og kan ha store konsekvenser for ofrene. Hvis politiet, for eksempel, ikke har nok innsikt i hva indikatorene for menneskehandel er, blir det ikke satset tilstrekkelige ressurser på etterforskning av en mulig sak. Dermed blir færre saker anmeldt og færre saker finner veien inn til rettsvesenet. Uten rettssaker skjer det ikke noen rettsutvikling, og tolkningen av begrepene forblir uklar. Foruten rettssaker er det også viktig at det offentlige, både politiet, dommer, NAV og forvaltningen for øvrig, samt frivillige organisasjoner og andre hjelpetiltak, har god nok innsikt i mekanismer rundt menneskehandel for på en effektiv og målrettet måte å kunne bistå ofrene.

De etterfølgende delkapitlene ser på de forskjellige definisjonene som skaper uklarhet om hva menneskehandel er.

3.1 Menneskehandel: en gråsoner av ulike definisjoner

Det er en nær sammenheng mellom svart økonomi og menneskehandel. I den forbindelse viste en rapport fra 2013 at den svarte økonomien i Norge utgjorde 420 milliarder kroner, eller 14 prosent av brutto nasjonalprodukt. Norge kom dermed, etter Belgia, på andreplass i Vest-Europa (Schneider 2013; Haakaas 2014). «Det verste er at den svarte økonomien skaper et rom for å drive menneskehandel. Betaler du svart, vet du ikke hva som skjer med pengene. Du risikerer å havne opp i en situasjon der du er med å støtte menneskehandel og utnyttelse av fattige immigranter», sier Nicolai Strøm-Olsen, en av forfatterne bak boken *Norsk slaveri* (sitert i Fosse 2014). Selv om det er en sammenheng mellom menneskehandel og svart økonomi, er svart økonomi ikke ensbetydende med menneskehandel – og ikke all forekomst av menneskehandel innehar et element av svart økonomi. Skillet mellom menneskehandel og andre former for arbeidslivskriminalitet eller utnyttelse er vesentlig for den juridiske klassifiseringen av de fornærmede. Er det mistanke om at vedkommende er offer for menneskehandel, har han andre rettigheter enn et offer for sosial dumping. Dette kapittelet har ikke til hensikt å gi en omfattende analyse av de aktuelle definisjonene, men snarere gi et

sammendrag av de forskjellige konseptene. En mer utdypende diskusjon av de juridiske begrep følger i kapittel 4.

3.1.1 Sosial dumping

Sosial dumping er særlig når en utenlandsk arbeidstaker får uakseptabelt dårlig lønn og færre ytelser enn norske. Det er også sosial dumping dersom utenlandske arbeidstakere gis vesentlig dårligere arbeidsvilkår for øvrig, for eksempel i form av i form av belastende arbeidstidsordninger, manglende sikkerhetsopplæring eller dårlig ivaretagelse av arbeidstakernes sikkerhet under utførelsen av arbeidet. Disse forholdene har stor betydning for arbeidstakernes helse og kan gi større risiko for ulykker. Vanligvis innebærer sosial dumping brudd på tariffavtaler og på regler om helse, miljø og sikkerhet, samt regler om arbeidstid eller krav til bostandard, og/eller at utenlandske arbeidstakere tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenliknet med hva norske arbeidstakere normalt tjener, eller som ikke er i tråd med allmenngjøringsforskrifter der slike gjelder (Kripos 2017, s. 18–19; NHO akrim; St.mld. nr. 2 (2005–2006), s. 63). Selv om det gjerne finnes brudd på flere regler, foreligger det ikke nødvendigvis et straffbart forhold.

3.1.2 Arbeidslivskriminalitet

Arbeidslivskriminalitet er handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygde, skatter og avgifter (Departementene 2019, s. 5; Justis- og beredskapsdepartementet 2016, s. 8). Arbeidslivskriminalitet er ikke et juridisk begrep, og det er ikke entydig hva som omfattes av begrepet. Det er en underliggende forståelse av at arbeidstakerne blir utnyttet, at aktivitetene ofte er utført organisert, og/eller at de virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen (Justis- og beredskapsdepartementet 2016, s. 8). Arbeidslivskriminalitet har alvorlige konsekvenser for arbeidstakere, virksomheter og samfunnet som helhet.

I Regjeringens reviderte strategi mot arbeidslivskriminalitet av februar 2019 påpekes det at arbeidslivskriminalitet kan føre til redusert verdiskaping og dermed svekke grunnlaget for velferden (Departementene 2019, s. 3 og 5). For å opprettholde tilliten som Norge er preget av, må lover og regler om arbeidsliv følges, og handlingsrommet til kriminelle aktører reduseres. Tiltakene i strategien blir fulgt opp gjennom et bredt trepartssamarbeid mellom myndigheter (Statsministerens kontor og berørte departementene), arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner (Departementene 2019, s. 11-17). Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) ble opprettet som et tiltak fra Regjeringen for å skjerpe politiets og kontrollatens innsats mot økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivsskriminalitet.

NTAES ble startet opp i 2016 og består av 11 medarbeidere: fire fra politiet, fire fra Skatteetaten, samt én fra Toll, NAV og Arbeidstilsynet (Økokrim: NTAES).

Arbeidslivskriminalitet er gjerne preget av multikriminalitet, der menneskehandel kan være ett element i et større og sammensatt kriminalitetsbilde. Menneskehandel med sikte på tvangsarbeid ansees til å være den mest alvorlige formen for arbeidslivskriminalitet. (Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter 2017, s. 6–7 og 10).

3.1.3 Tvangsarbeid

Menneskehandel forekommer i forskjellige former, deriblant prostitusjon eller tvangsarbeid. Tvangsarbeid er en alvorlig form for arbeidslivskriminalitet der indikatorer kan være at arbeiderne lever under uverdige forhold og mangler kontroll over egen arbeids- og livssituasjon. Det kan foreligge press, maktbruk og avhengighetsforhold som gjør at offeret føler seg tvunget til å akseptere for å unngå at arbeidsgiveren varsler myndighetene om ulovlig opphold eller andre forhold som kan få negative konsekvenser for vedkommende (Departementene 2019, s. 6; Raftostiftelsen 2018, s. 5). En enklere definisjon av tvangsarbeid er «når vedkommende ikke har kommet frivillig inn i arbeidsforholdet og/eller ikke kan komme frivillig ut av det» (Ot.pr. nr. 62 (2002–2003), s. 65). Ifølge Politiet må kategoriseringen bero på en helhetsvurdering av den konkrete situasjonen og inneholde faktorer som offerets alder, avhengighetsforholdet, lengde på forholdet, sosiale, økonomiske og andre elementer. I vurderingen er ikke bare selve arbeids- og lønnsvilkårene, men også bo- og sanitærforhold, grad av bevegelsesfrihet og isolasjon, bruk av makt og underordningsforhold sentrale (Kripos 2017, s. 19 og 23). Disse elementene overensstemmer i stor grad med indikatorene for tvangsarbeid som ILO har utarbeidet og som behandles nedenfor i avsnitt 3.2.

3.1.4 Menneskesmugling

Forskjellen mellom menneskehandel og menneskesmugling ligger i rettsgrunnlaget: Menneskesmugling der en person ulovlig hjelper andre til innreise eller opphold, rammes av Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven), mens menneskehandel rammes av straffeloven. Menneskehandel kan også foregå innenfor en stats grenser, og ofrene kan være nordmenn, Schengen-borgere eller andre utlendinger (Kripos 2017, s. 20; Ot.prp. nr. 62 (2002–2003), s. 55). Det er derimot i all hovedsak personer uten tilhørighet til Norge som er identifisert som ofre for menneskehandel (Oslo byråd 2018, s. 3).

3.2 Indikatorer for menneskehandel

Skillet mellom forskjellige typer utnyttelse og kriminalitet er, som vist, utydelig og uklart. For lettere å kunne konkludere med at det foreligger menneskehandel, har Koordineringsenheten for Menneskehandel (KOM) laget en oversikt over mulige indikatorer. KOM er en permanent enhet, underlagt Politidirektoratet, som har en overordnet rolle som en pådriver for tverretattlig samarbeid innenfor menneskehandelsfeltet. KOM bistår både statlige virksomheter og det kommunale og regionale hjelpeapparatet, samt organisasjoner som yter bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel (Oslo byråd 2018, s. 5). En indikator er ett av flere kjennetegn på at et menneske kan befinne seg i en mulig menneskehandelssituasjon. Indikatorer er holdepunkter som «kan avleses ved tolkning av observasjoner, fakta, uttalelser og annen informasjon du tilegner deg om en person» (KOM 2008, s. 10). Siden menneskehandel som fenomen er i stadig utvikling, må enhver indikator eller liste over indikatorer kontinuerlig tilpasses og revideres. Indikatorene er dermed ikke eviggyldige, og listen er på ingen måte uttømmende fordi den må tilpasses de kriminelle nettverks tiltak og utnyttelsesformer. En tolkning av personenes helhetlige livssituasjon ved identifisering av mulige ofre for menneskehandel er dermed påkrevd (KOM 2008, s. 11).

Dette avsnittet presenterer indikatorer som KOM har sammenstilt og tilpasset norske forhold, basert på UNODCs liste (KOM 2008, s. 10). Ofre for menneskehandel kan:

- Være under tvang/forledelse/kontroll/misbruk av sårbar situasjon
 - tro at de må arbeide eller utføre en handling for andres fortjeneste mot sin frie vilje
 - gi inntrykk av at deres bevegelser er overvåket
 - mangle kontroll over eget pass eller reisedokumenter
 - ikke kjenne adresse til egen bolig eller arbeidssted
 - tillate at andre fører ordet for dem når de selv blir adressert direkte
 - oppføre seg som om de er instruert av andre
 - ha begrenset eller ingen tilgang til nødvendig helsehjelp
 - ha begrenset eller ingen mulighet til sosial omgang
 - mangle frihet til å kontakte familie og venner
 - være ute av stand til å kommunisere fritt med andre
 - være bundet av gjeld
 - ha fått sine reisekostnader til destinasjonslandet betalt av tilretteleggere, hvilke de må betale tilbake gjennom å arbeide eller yte tjenester i ankomstlandet

- ha tatt valg under falske betingelser eller løfter
 - ha tatt valg i en sårbar situasjon der få andre reelle valgmuligheter syntes mulige
- Være utsatt for vold eller trusler mot egen person eller mot familie og venner
 - vise tegn på frykt eller stress
 - lide av skader som synes å være forårsaket av overgrep
 - lide av belastningsskader typisk for uverdige arbeidsforhold
 - være disiplinert av frykt for straff
 - være del av et hierarki med maktforhold mellom ofre i samme situasjon som gjør at de vanskelig kan snakke åpent om sin situasjon med andre til stede
- Være tvunget til å begå brudd på norske lover som en del av utnyttelsen
 - vise mistillit overfor myndighetspersoner
 - være truet med å bli meldt til myndighetene
 - være redd for å avsløre sin oppholdsstatus
 - være utstyrt med falske identitets- eller reisedokumenter
- Yte tjenester/arbeide under uverdige forhold
 - være ute av stand til å forhandle om sine arbeidsforhold
 - motta lite eller ingen betaling for utført arbeid/tjeneste
 - ha ingen eller bare delvis tilgang til egen inntekt
 - ha ulovlig lange arbeidsdager over lengre perioder
 - være i en situasjon der de ikke har fridager
 - være i en situasjon der de hyppig må forflytte seg over landegrenser og fra by til by for å yte tjenester/arbeid
- Bli identifisert på eller i sammenheng med en lokalitet som er kjent for å være arena for utnyttelse av mennesker
 - leve under uverdige boforhold
 - komme fra et land som er kjent for rekruttering til menneskehandel
 - bli observert på steder der ulovlig salg av tjenester eller varer ofte forekommer.

Som denne listen viser, er det mange ulike tegn som kan tyde på at det foreligger menneskehandel. Det er viktig å huske at selv om noen av indikatorene er bekreftet eller at det

foreligger holdepunkter som kan tyde på at en person er offer for menneskehandel, betyr det ikke at det automatisk foreligger en utnyttelsessituasjon. Hvis, for eksempel, en person er ute av stand til å forhandle om sine arbeidsforhold, er det langt fra sikkert at vedkommende er utsatt for menneskehandel. Enhver situasjon krever en individuell og helhetlig analyse av alle mulige indikatorer. Det er først etter nøye å ha analysert hele situasjonen en person befinner seg i, at det vil være mulig å vurdere om vedkommende er utsatt for menneskehandel. Det som derimot er felles for alle situasjoner, er at offerets sårbarhet blir utnyttet og at utnyttelsen skjer ved å utøve en eller annen form for tvang eller press.

Men hva er årsakene til menneskehandel? Det etterfølgende underkapittel ser nærmere på ulike årsaker. Kapittelet viser at menneskehandel er et lite homogent fenomen som kan ha mange forskjellige og ofte sammensatte årsaker.

3.3 Årsaker til menneskehandel

Årsakene til menneskehandel er komplekse og sammensatte. Det finnes begrenset aggregert informasjon om mønstre rundt hvordan, når og hvor inntjeningen ved tvangsarbeid skjer og hvem som profitterer på praksisen. Dette skyldes, blant annet, mangel på entydige definisjoner og grunndata (Etikkinformasjonsutvalget 2019, s. 84). Menneskehandel er til en stor grad forankret i den globale økonomien som produserer billige varer eller tilbyr billige tjenester. Tilgang til billig arbeidskraft er dermed en forutsetning for lave priser og store økonomiske profitter til bakmenn. Ofrene anses ofte som varer som skal omsettes, brukes og misbrukes (UD 2019, s. 11; Raftostiftelsen 2018, s. 2; Bernat & Zhilina 2011, s. 2; Stenkløv 2019).

Brorparten av ofrene mangler andre muligheter for livsopphold. Fravær av alternativer tvinger dem til å akseptere arbeidsforhold med svært lave lønninger, uten at de får grunnleggende rettigheter ivaretatt. I tillegg til fattigdom bidrar en rekke andre faktorer til menneskehandel: vedvarende arbeidsledighet, mangel på utdanning, kjønnsulikheter (f.eks. at mannen forventes å forsørge familien), grensekorrupsjon, vold, krig og konflikt, migrasjon fra landsbygdene til byene samt menneskehandlere som manipulerer og utnytter fattige familiers sårbarhet. Svake beskyttelsesmekanismer eller rettssystemer og alvorlig diskriminering i hjemlandet, samt klimaendringer og miljødeleggelse, bidrar også til at mennesker blir ofre for menneskehandel (Arnegaard & Davis 2019, s. 6–7; UD 2019, s. 2; Raftostiftelsen 2018, s. 6). Felles for mange mennesker som havner i en form for menneskehandel, er at de ofte er marginaliserte i sine respektive samfunn, mangler tilgang til offentlige ressurser (eller at disse ressursene er fraværende) og at staten tilbyr dem en lav grad av beskyttelse (Arnegaard & Davis 2019, s. 5;

UD 2019, s. 4; Raftostiftelsen 2018, s. 14). Migrantarbeidere kan ha større risiko for å bli utsatt for menneskehandel og regnes derfor å være de mest sårbare arbeidstakere i verden (UN Special Rapporteur 2019, s. 6; Raftostiftelsen 2018, s. 2 og 6; Wylie & McRedmond 2010, s. 7; Arnegaard & Davis 2019, s. 5; UD 2019, s. 12; Baltic Sea Region Round-Up 2016, s. 9).

Det er kjent at ofre for menneskehandel kan ha vanskeligheter med å stå fram når de har havnet i et utnyttelsesforhold. Grunner kan være at de ikke kjenner til (straffe-) rettssystemet, det kan være språkbarrierer, det kan være tabubelagt å være et offer, og noen er også redde for hevn fra bakmenn overfor dem selv eller at familien deres blir straffet. Mange er dessuten uten identifikasjonspapirer og penger, noe som gjør det vanskelig for dem å forlate stedet der de blir utnyttet (Arnegaard & Davis 2019, s. 5; UD 2019, s. 12; Raftostiftelsen 2018, s. 6; Baltic Sea Region Round-Up 2016, s. 9; Bernat & Zhilina 2011, s. 2–3; Oslo byråd 2018, s. 2).

Menneskehandel er et fenomen som kontinuerlig utvikler seg og som blir drevet og påvirket av sosiale, økonomiske, kulturelle og andre faktorer. Menneskehandel er en prosess snarere enn en enkelt hendelse. Derfor kan situasjonen til det enkelte offer også endre seg over tid ved at personen blir utsatt for forskjellig misbruk eller former for utnyttelse. Det er økende bevis som tyder på at menneskehandel i de siste årene har blitt mer mangfoldig, og at menneskehandlere har utviklet mer komplekse og sammensatte måter å utnytte personer under deres kontroll på. Ofte vil menneskehandlerne heller utøve press ved å misbruke en persons sårbare økonomiske, psykologiske eller sosiale stilling og få vedkommende til å føle seg avhengig av gjerningsmannen, enn bruke direkte vold. Forskning tyder på at bakgrunnen til ofrene også blir stadig mer mangfoldig, og det er mange flere faktorer som øker ofrenes sårbarhet og risiko for utnyttelse (Baltic Sea Region Round-Up 2016, s. 8–10).

Etter å ha sett på årsaker og indikatorer til menneskehandel, tar det neste kapittel for seg de juridiske rammene for arbeidet mot menneskehandel.

4 Juridiske rammer for arbeidet mot menneskehandel

Handel med mennesker er en type kriminalitet som konstant endrer sine mønstre og kjennetegn, og begrepets innhold vil være formet av internasjonal og nasjonal rettspraksis (UDI 2011, pkt. 3). De juridiske kildene som regulerer menneskehandel, er svært komplekse og kan oppleves som uoversiktlige. Bekjempelsen av menneskehandel foregår parallelt på flere plan, nemlig i globale, regionale og nasjonale beskyttelsessystemer. Dette kapittelet viser hovedtrekk til rettskildene som har som formål å bekjempe menneskehandel.

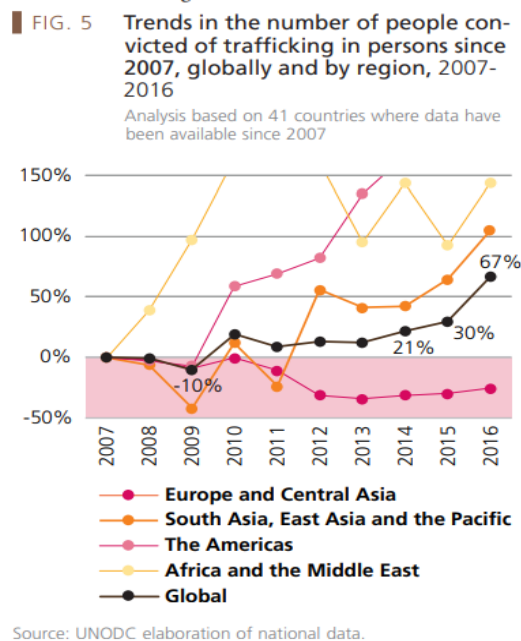
4.1 Globale rettskilder

På globalt plan regulerer flere FN-konvensjoner og avtaler arbeid mot menneskehandel. I 2000 ble FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet vedtatt, og Norge ratifiserte traktaten i 2003.⁵ Den såkalte Palermo-protokollen (*UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children*) er en tilleggsprotokoll til FN-konvensjonen og regulerer særskilt menneskehandel, med det formål å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn. Protokollen har et preventivt og strafferettslig formål. Den danner grunnlag for utvikling av nasjonal lovgivning og har hatt stor betydning i bekjempelsen av menneskehandel (Arnegaard & Davis 2019, s. 3). Ved å bli ratifisert av 175 land, har protokollen oppnådd høy grad av ratifikasjon, over 90 prosent. Protokollens brede aksept kan forklares med at «kampen mot slaveri er et av de veldig få menneskerettighetsbrudd som ikke tiltrekker noen prinsipiell dissens» (Hathaway 2008, s. 7–8). Også i Norge er det bred politisk enighet om at innsatsen mot menneskehandel må prioriteres (Bråttvik, gjengitt i Mo 2018). Fokuset til Palermo-protokollen er på kvinner og barn, noe som fremgår allerede av dens tittel. Traktaten nevner, i tillegg til tittelen, kvinner og barn syv ganger, mens det ikke er noen omtale av menn som mulige ofre for menneskehandel (Hebert 2016, s. 282). Protokollens tilnærming viser til at det politisk, samfunnsmessig og juridisk lenge har vært et ensidig fokus på kvinnelige ofre og barn, mens det har vært viet lite oppmerksomhet til menn som ofre for menneskehandel. Denne utviklingen gjennomsyrrer også andre områder, som politiarbeid og rettspleie, noe som avsnitt 6.5. skal gå nærmere inn på.

⁵ United Nations Convention on Transnational Organized Crime (2000), vedtatt ved Generalforsamlingens resolusjon 55/25.

Palermo-protokollen gir ikke noen definisjon av tvangsarbeid. Ifølge protokollen er arbeiderens samtykke til å migrere for arbeid uten betydning der samtykket oppnås på grunnlag av tvang eller villedende eller krenkende metoder. Dette fordi man under disse omstendighetene aldri kan samtykke på en meningsfull måte. Barn kan aldri samtykke til å bli utnyttet til arbeid (Healey 2012, s. 11).

FN-kontoret for narkotika og kriminalitet (UNODC) erkjenner at vedtaket av Palermo-protokollen i 2000 var en betydelig milepæl i verdenssamfunnets innsats mot menneskehandel. UNODC medgir at oversettelsen av protokollen i realiteten er problematisk: Svært få gjerningsmenn har blitt dømt, og de fleste ofrene, på verdensbasis, blir sannsynligvis aldri identifisert eller får aldri støtte (UNODC, What is human trafficking?; Arnegaard & Davis 2019, s. 8). Utviklingen de siste årene peker derimot på en større opptatthet av identifikasjon av ofre og straffeforfølgelse av bakmenn, særlig i Sentral- og Sør-Amerika og i Asia. I absolutte tall er det fortsatt få domfellelser, særlig med tanke på det store antall ofre. UNODC ser derimot en klar sammenheng mellom økt kunnskap om ofre, deres identifikasjon og antall straffesaker (UNODC 2018, s. 8 og 13).

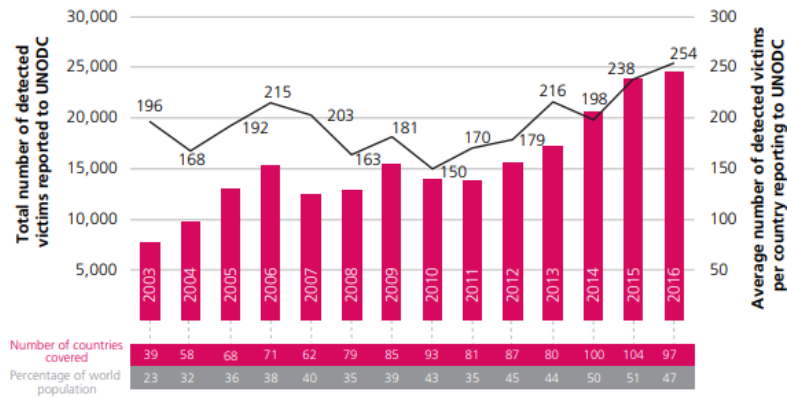


Tabell 4.1: Antall personer dømt for traffickingforbrytelser, globalt og etter region, i 2007–2016.

Basert på tall fra 41 land, ser UNODC en global trend til økende straffeforfølgelse og domfellelse av traffickingforbrytelser. Denne trenden gjelder derimot ikke Europa. De europeiske land rapporterer riktignok om færre dommer, men det absolutte tallet er fremdeles høyest i verden. Det er uklart om et lavere antall dommer reflekterer et lavere aktivitetsnivå av

trafficking eller om det foreligger en begrenset mulighet til å oppdage denne forbrytelsen (UNODC 2018, s. 23).

Trends in the total number of detected trafficking victims, average number of detected victims per country and number of reporting countries, by year, 2003-2016



Source: UNODC elaboration of national data.

Tabell 4.2: Gjennomsnittlig antall påviste ofre.

I tillegg til FN-konvensjonen om organisert kriminalitet omhandler også ILO-konvensjon nr. 29 fra 1930 og en tilhørende protokoll avskaffelse av tvangsarbeid. ILO er «FNs vaktbikkje i arbeidslivet» (FN-sambandet om ILO). ILO-konvensjonens artikkel 2 nr. 1 definerer begrepet tvangsarbeid som enhver form for arbeid eller tjenester som blir krevet fra en person som blir truet med sanksjoner, og som vedkommende ikke har tilbudt seg frivillig. Protokollen fra 2014 viderefører denne definisjonen med eksplisitt henvisning til menneskehandel (HR-2017-1124-A (6. juli 2017), pkt. 29–30). ILOs kjernekonvensjoner er bindende for alle ILOs medlemsstater, inkludert Norge, som har gjort ILO-protokollen om tvangsarbeid av 2014 gjeldende ved norsk lov (UD 2019, s. 3 og 13).

Foruten juridisk bindende traktater har Norge forpliktet seg til å arbeide for å nå FNs bærekraftsmål, deriblant mål 8.7 om å utrydde alle former for moderne slaveri. Bærekraftsmålet lyder:

«Treffe umiddelbare og effektive tiltak for å avskaffe tvangsarbeid, få slutt på moderne slaveri og menneskehandel og sikre at de verste formene for barnearbeid forbyes og avskaffes, herunder rekruttering og bruk av barnesoldater, samt avskaffe alle former for barnearbeid innen 2025» (FN-sambandet om bærekraftsmål; UD 2019, s. 3).

Bærekraftsmålet bygger, i stor grad, på FNs menneskerettighetserklæring artikkel 23 nr. 3, som fastslår at «enhver som arbeider har rett til en rettferdig og god betaling som sikrer hans familie

om han selv en menneskeverdig tilværelse». Levelønn og -inntekt er dermed en menneskerett som ikke ivaretas ved at bakmenn for menneskehandel utnytter ofrene basert på økonomiske motiver (UD 2019, s. 11). I forbindelse med bærekraftsmål 8.7 har Norge også sluttet seg til den internasjonale *Call to Action*, i regi av Alliansen 8.7, for å utrydde tvangsarbeid, moderne slaveri og menneskehandel gjennom utvikling og effektiv gjennomføring av nasjonalt lovverk (Delta87; UD 2019, s. 13; Arnegaard & Davis 2019, s. 25). Regjeringen ved Utenriksdepartementet har erkjent at det er avgjørende å arbeide for å styrke de økonomiske rettighetene til alle arbeidere, samt å bedre det juridiske og politiske rammeverket for å ansvarliggjøring næringslivet (UD 2019, s. 11–12).⁶ Hverken FNs menneskerettighetserklæring eller bærekraftsmålene er juridisk bindende. Men begge har en høy politisk og moralsk legitimitet.

Mens dette avsnittet har sett på de globale rammene, skal det neste gå nærmere inn på regionale rettskilder på menneskehandelsfeltet.

4.2 Regionale (europeiske) rettskilder

På regionalt plan ratifiserte Norge i 2008 Europarådets konvensjon av 3. mai 2005 om tiltak mot menneskehandel. Denne konvensjonen setter en felles standard for alle 47 medlemsland i Europarådet ved å sikre at ofrene og deres menneskerettigheter blir beskyttet under etterforskning av trafficking-saker (Stang, Sveaass 2016, s. 180). Konvensjonen er ansett å være sterkere på ofres rettigheter enn Palermoprotokollen og har et (implisitt) mål å balansere menneskerettigheter og straffeforfølgelse (Brunovskis, Skilbrei, Tveit 2010, s. 17). Konvensjonens formål er i henhold til artikkel 1 nr. 1 bokstav a forhindring og bekjempelse av trafficking med mennesker («human beings») og å forsterke innsatsen mot menneskehandel fra Europarådets side. Konvensjonen garanterer kjønnslikestilling («guaranteeing gender equality»). Kvinner og barn blir uttrykkelig nevnt i både artikkel 6 og 10 nr. 1, mens menn ikke blir eksplisitt nevnt i konvensjonen. Til tross for konvensjonens uttrykkelige garanti for likestilling mellom kjønn, viser den dermed samme fokus som Palermo-protokollen til FN, nemlig at det først og fremst er kvinner og barn som er ofre for menneskehandel.

I forbindelse med ratifikasjonen av Europarådets konvensjon ble ekspertgruppen GRETA, *The Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings*, etablert. GRETA er

⁶ Selv om programmet i all hovedsak handler om norsk bistandsarbeid i utlandet, er det ingen grunn til å tro at disse forutsetningene og krav ikke gjelder også innenlands i Norge.

Europarådets overvåkningsorgan mot menneskehandel og har som formål å sikre partenes gjennomføring av konvensjonen. Konvensjonen forplikter utlendingsforvaltningen på en rekke områder (UDI 2011, pkt. 2.1). GRETA anførte overfor Norge at norske tilbud til ofre for menneskehandel i all hovedsak var tilpasset ofre utnyttet til seksuelle formål og at det manglet oppfølging av mannlige ofre. Filemon-tiltaket var en respons på denne anførselen (Innst. 62 S (2015-2016), s. 2).

Også Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 4 gir et forbud mot slaveri og tvangsarbeid. EMK artikkel 4 nr. 2 lyder: «No one shall be required to perform forced or compulsory labour». Den norske oversettelsen av denne bestemmelsen i Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) lyder «Ingen må bli pålagt å utføre tvangsarbeid eller påtvunget arbeid», mens det er uklart hva som forstås som forskjellen mellom disse to begrepene (Anonym 2018, s. 19). I sin tolkning av EMK artikkel 4 har Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) i dommen *Rantsev v. Cyprus and Russia* av 7. januar 2010 (para. 282) uttalt at den bygger på definisjonen av begrepet «menneskehandel» i Palermo-protokollen og i Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel. Det er derfor på sin plass å se på Palermo-protokollen og Europarådskonvensjonen i tolkningen av EMK artikkel 4. Ved å bygge definisjonen av EMK på beslektede regionale og globale rettskilder skapes det et mer enhetlig rettskildebilde, noe som i utgangspunktet er positivt. Det må derimot tas hensyn til de ulike definisjonene som de ulike rettskilder bruker.

Ved motstrid med en norsk lovbestemmelse har EMK forrang på grunnlag av Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 2 nr. 1. En tilsvarende bestemmelse om forrang finnes også i utlendingsloven § 3. Foruten et brudd på EMK artikkel 4, kan menneskehandel innebære en krenkelse av EMK artikkel 2 (retten til liv), artikkel 3 (forbud mot tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling), artikkel 5 (retten til frihet og sikkerhet) og artikkel 8 (retten til respekt for privatliv og familieliv, som inkluderer retten til beskyttelse av fysisk og psykisk integritet) (UDI 2011, pkt. 2.1).

Ovennevnte dom *Rantsev v. Cyprus and Russia* omhandlet menneskehandel med en kvinnelig russisk artist på en kabaret på Kypros. I dommen uttalte EMD at menneskehandel truer verdigheten og de grunnleggende frihetene til ofrene: «trafficking threatens the human dignity and fundamental freedoms of its victims and cannot be considered compatible with a democratic society» (para. 282). Selv om menneskehandel finner sted i alle land i verden, i Europa og innen ulike bransjer og sektorer, har EMD så langt avsagt dom i bare 14 saker som

gjelder menneskehandel. Gitt at menneskehandel er et stort, omfattende og erkjent problem på samfunns- og individnivå, er det påfallende at EMD har konstatert krenkelse av EMK artikkel 4 nr. 2 i kun fem saker (*Chowdury v. Greece* (2017); *L.E. v. Greece* (2016); *Chitos v. Greece* (2015); *Rantsev v. Cyprus and Russia* (2010); *Siliadin v. France* (2005)). Til sammenligning har EMD, fra 1950 til dags dato, avgitt nærmere 61 000 dommer. Få rettsavgjørelser fra EMD i menneskehandelssaker gjør at det ennå ikke er skapt enhetlige retningslinjer for rettspraksis i de europeiske statene. Norske domstoler har dermed få holdepunkter som de kan falle tilbake på i sin tolkning av menneskehandel som et brudd på menneskerettighetene. Fåtalet av saker som omhandler tvangsarbeid, viser dessuten til en overordnet utfordring på systemnivå som denne rapporten skal gå nærmere inn på i avsnitt 6.6.

På europeisk plan regulerer også EU-direktiv 2011/36/EU av 5. april 2011 forebygging og bekjempelse av menneskehandel og dens ofre. I sitt forord erkjenner direktivet at menneskehandel er et kjønns spesifikt fenomen, og at kvinner og menn ofte blir ofre for trafficking av forskjellige grunner. Derfor oppfordrer direktivet til at bistand og støttetiltak likeså burde være kjønns spesifikke der det er hensiktsmessig.⁷ I motsetning til de globale rettskildene erkjenner EU-direktivet at både menn og kvinner kan bli ofre for menneskehandel. Samtidig fastslår direktivet at årsakene til tvangssituasjonene er ulike for de forskjellige kjønn. Gitt at det finnes veldig lite forskning på menn som ofre for menneskehandel, kan man stille spørsmål ved om bistand og støttetiltak til ofre bør være kjønns spesifikke. Selv om kjønnsperspektivet er tatt hensyn til i dette rettsgrunnlaget, tilbyr det lite konkret veiledning i anvendelse av direktivet for de europeiske statene.

I tillegg til juridisk bindende regionale traktater og lover har de nordiske og baltiske statene inngått et samarbeid i kampen mot menneskehandel. Den såkalte *Baltic Task Force against Trafficking in Human Beings* ble først etablert i 2001, utvidet i 2003 og videreført fram til 2016 (Bucken-Knapp, Schaffer & Strömbäck 2012, s. 183; Baltic Sea Region Round-Up 2016). Samme år ble retningslinjer for kommuner lansert på ti språk. Retningslinjene tilbyr konkrete tiltak for hvordan kommuner kan kartlegge sin lokale situasjon, identifisere mennesker som er i fare samt forbedre hjelpen til ofre og styrke forebyggingsarbeidet på lokalt nivå. I arbeidet inngår også veiledning for konsulært og diplomatisk personale (Baltic Sea Region Round-Up

⁷ Ordlyden i originalen: “This Directive recognises the gender-specific phenomenon of trafficking and that women and men are often trafficked for different purposes. For this reason, assistance and support measures should also be gender-specific where appropriate” (chapeau, para. 3).

2016, s. 6). Fordelen med mindre regionale samarbeidsavtaler som denne Baltic Task Force er at de berørte landene kan jobbe mer effektivt og målrettet mot å bekjempe menneskehandel. Dermed er det også mer sannsynlig at samarbeidsstatene oppnår målene i avtalen. Gitt at menneskehandel er et grenseoverskridende fenomen, er det naturlig for land med tilstøtende grenser å samarbeide. Disse landene har gjerne en felles forståelse og vilje til medvirkning som forenkler samarbeid og fører til enighet om fremgangsmåten. Ulempen er at arbeidet mot et globalt problem blir delt opp blant mindre regionale aktører, noe som kan føre til en uoversiktlig utvikling og duplisering av innsatsen i kampen mot menneskehandel.

De globale og regionale konvensjoner har medført at nasjonal lovgivning, også i Norge, har blitt mer ensartet (Stang, Sveaass 2016, s. 180; Innst. 62 S (2015–2016), s. 4). Det neste avsnittet skal gå nærmere inn på norske rettskilder, særlig straffelovens bestemmelse om menneskehandel. Bestemmelser som kan berøre ulovlig menneskehandel, men som ikke direkte omhandler denne form for kriminalitet, som for eksempel regler om skatteunndragelse på grunn av ulovlig ansettelse eller svart arbeid, er ikke en del av den etterfølgende fremstillingen.

4.3 Nasjonale rettskilder

På nasjonalt plan inneholder Grunnloven (Grl.) § 93 tredje ledd et forbud mot slaveri og tvangsarbeid. Lønningutvalgets innstilling til Grunnloven § 93 tredje ledd gikk ut fra at tolkingen av denne bestemmelsen burde «ligge så tett som mulig opp til den internasjonale forståelsen av disse forholdene» som diskutert i Høyesterettsdom HR-2017-1124-A (pkt. 34). Ved å henvise til internasjonale juridiske rammer, blant annet EMK artikkel 4 andre avsnitt, ville lovgiveren sørge for at det utvikler seg en enhetlig tolkning og rettsanvendelse. Som vist til over i avsnitt 4.2., blir derimot en slik homogen utvikling forhindret ved at det, med få unntak, nesten ikke finnes avgjørelser fra EMD om menneskehandel. Den nasjonale rettsutviklingen går dermed ikke i takt med den regionale. Dette kan føre til at norske domstolars tolkning ikke overensstemmer med tolkingen til EMD (eller til FN). Et korrektiv for norsk forvaltning og norske domstoler følger først når EMD har avgjort flere saker om menneskehandel, særlig innenfor tvangsarbeid og utnyttelsen av menn til slikt arbeid. At EMD har avsagt så få dommer påvirker dermed ikke bare den regionale rettsforståelsen og utviklingen, men også den norske rettsutviklingen.

Grl. § 93 tredje ledd, sett sammen med Grl. § 93 fjerde ledd, danner hjemmel for straffelovens (strl.) §§ 257 og 258 straffebudet mot menneskehandel.⁸ Forbudet ble vedtatt i 2003 for at Norge skulle oppfylle Palermo-protokollen, og straffebudet må tolkes med protokollen som bakgrunn (Ot.prp. nr. 22 (2008–2009), s. 138; Høyesterettsdom HR-2017-1124-A, pkt. 16 og 22; Kripos 2017, s. 9). Hovedformålet med det norske straffebudet var å bidra til en mer effektiv bekjempelse av organisert kriminalitet generelt og menneskehandel spesielt (Ot.prp. nr. 50 (2005–2006), s. 1). Det norske forbudet mot menneskehandel går på enkelte punkter lenger enn Palermo-protokollen ved at det ikke er begrenset til bakpersoner, men rammer også de som foretar selve utnyttelsen. I motsetning til protokollen regulerer straffebudet ikke bare grenseoverskridende kriminalitet, men også menneskehandel og utnyttelse som forgår innad i et land (Jahnsen 2014, s. 27; Kripos 2017, s. 9; Ot.prp. nr. 62 (2002–2003), s. 5; Ot.prp. nr. 22 (2008–2009), s. 138; Høyesterettsdom HR-2017-1124-A, pkt. 21). Forbudet i strl. § 257 lyder slik:

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

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

straffes for menneskehandel med fengsel inntil 6 år.

På samme måte straffes den som

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

Den som begår en handling som nevnt i første eller annet ledd mot en person som er under 18 år, straffes uavhengig av om vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen

⁸ Bestemmelsen i gammel straffelov av 1902 § 224 gjelder fremdeles for saker der gjerningstidspunktet er forut for 1. oktober 2015 (KOM 2019, s. 5).

utilbørlig atferd er anvendt. Den som var uvitende om at fornærmede var under 18 år, straffes hvis han på noe punkt kan klandres for sin uvitenhet.

Den etterfølgende diskusjonen og rapporten for øvrig begrenser seg til strl. § 257 første ledd. Situasjon til mindreårige fornærmede er ikke et tema for denne rapporten, gitt at den utelukkende behandler utnyttelsen av voksne menn til tvangsarbeid.

Strl. § 257 første ledd stiller opp tre vilkår som må være oppfylt. Det første er et håndlingsvilkår, dvs. at gjerningspersonen må utføre en handling som knytter seg til alternativene «tvinger», «utnytter» eller «forleder en person». For det andre må handlingen være utført med hjelp av et tvangsmiddel, som kan skje ved «vold», «trusler», «misbruk av sårbar situasjon» eller «annen utilbørlig atferd». Dessuten må handlingene være utført med et formål, nemlig – som omhandlet i denne rapporten – arbeid (tvangsarbeid). Alle fasene ved utnyttelsen er straffbare, både rekruttering, frakting, losjering og mottak av personen (annet ledd). Høyesterett har kalt disse lovbrudd for alvorlige. De baserer seg på en kynisk utnyttelse av fattigdomsskapt sårbarhet og på en alvorlig form for profittmotivert og organisert kriminalitet som truer de mest grunnleggende prinsipper om menneskets verdi (sammendrag av Høyesterettsdom HR-2006-222-A; Innst. O.nr. 118 (2002–2003), s. 9). Straffeloven av 2005 viderefører bestemmelsen mot menneskehandel i straffeloven av 1902 § 224 første til tredje ledd, men økte den øvre strafferammen fra fengsel inntil fem år til fengsel inntil seks år.

Det som skiller menneskehandel fra annen type kriminalitet, er to særskilte aspekter: For det første bruker gjerningspersonen vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig adferd. For det andre bruker vedkommende tvang, utnyttelse eller forledelse til å få offeret til å gjøre noe i gjerningspersonens interesse. Utnyttelsesaspektet er dermed en viktig del av menneskehandel og betyr at man bruker en annen person for å oppnå en fordel for seg selv (Politiet).

Definisjonen i strl. § 257 bygger på Palermo-protokollens definisjon, som også er inntatt i Europarådskonvensjonen. Palermo-protokollen artikkel 3 a inneholder en definisjon som presiserer tre komponenter som må være til stede, nemlig handlinger som begås ved bestemte midler for å oppnå et bestemt formål. Tabell 4.3 gir en skjematisk oversikt over disse komponentene i konvensjonen (UDI 2011, pkt. 3.1.):

Handlinger	«I denne konvensjonen menes med menneskehandel: Rekruttering, transport, overføring, husing eller mottak av personer,
Midler	... ved hjelp av trusler om eller bruk av vold eller annen form for tvang, av bortføring, av bedrageri, av forledelse, av misbruk av sårbar stilling eller av å gi eller motta betaling eller fordeler for å oppnå samtykke fra en person som har kontroll over en annen person,
Formål	... med sikte på utnytting. Utnytting skal som et minimum omfatte utnytting av andres prostitusjon eller andre former for seksuell utnytting, tvangsarbeid, eller tvangstjenester, slaveri eller slaverilignende praksis, trelldom eller fjerning av organer».

Tabell 4.3: Komponentene i Palermo-protokollen konvensjonen (UDI 2011, pkt. 3.1.)

Ifølge Europarådskonvensjonens *Explanatory Report* er det ikke nødvendig at en person faktisk har blitt utnyttet for at vedkommende skal anses som et offer for menneskehandel. Det er tilstrekkelig at personen har vært utsatt for én av handlingene i definisjonen i forbindelse med bruken av et av midlene, der intensjonen har vært å utnytte personen (UDI 2011, pkt. 3.1. med henvisning til *Explanatory Report on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, 2000).

4.4 Tvangsarbeid jamfør straffeloven

Strl. § 257 første ledd bokstav b inneholder ingen legaldefinisjon av «arbeid» som blir påtvunget, utnyttet eller forledet til ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd. I sin første sak som gjaldt tvangsarbeid i straffelovens forstand, resonerte Høyesterett med at nasjonale og internasjonale kilder måtte sees i sammenheng. I den forbindelse har høyesterettsdommer Arnfinn Bårdsen stilt seg kritisk til at strl. § 257 første ledd bokstav b ikke inneholder begrepet «tvangsarbeid», men kun «arbeid». Siden det norske straffebudet ikke bruker «tvangsarbeid», kan det, ifølge Bårdsen, ikke kobles til det menneskerettslige vernet mot menneskehandel til tvangsarbeid, jf. FNs menneskerettskonvensjonene og Grunnloven (Kolsrud 2018).

Samtidig fremgår det tydelig av forarbeidene til ny straffelov 2005 at begrepet «tvangsarbeid» ble erstattet av «arbeid» uten at det var tilsiktet noen realitetsendringer (Anonym (2018), s. 18 med henvisning til HR-2017-1124-A). Tvangsarbeid i straffelovens forstand er menneskehandel som har til formål å utnytte en persons arbeidskraft, nærmere bestemt at den

som blir utnyttet, ikke har kommet frivillig inn i arbeidsforholdet og/eller ikke kan komme frivillig ut av det. Arbeid forstås vidt til å omfatte alle slags handlinger for et økonomisk vederlag, inkludert tyverier (*ibid.*). I et hørings svar fra april 2019 fremkommer det at Riksadvokaten slutter seg til Justis- og beredskapsdepartementets forslag om å endre ordlyden i strl. § 257 første ledd bokstav b fra «arbeid» til «tvangsarbeid» (Riksadvokaten 2019, s. 6).

Handlingsvilkåret er oppfylt når gjerningspersonen utfører en eller flere handlinger som er karakterisert av tvang, utnyttelse eller forledelse. Ordet «tvinger» tilsier at en person får den fornærmede til å gjøre eller å unnlate å gjøre noe mot sin egen vilje (Anonym (2018), s. 9). Menneskehandel ved tvangsarbeid kan også skje ved at gjerningspersonen «utnytter» en eller flere personer, noe som betyr at vedkommende oppnår en fordel eller vinning ved å nyttiggjøre seg av noe eller noen. Gjerningspersonen oppnår en (direkte eller indirekte) (materiell eller annen) fordel for seg selv. I begrepet «utnytter» ligger ifølge Høyesterett et visst misforhold mellom den som utnytter og den som blir unyttet (*ibid.* med henvisning til Rt. 2013, s. 39 avsnitt 27). Menneskehandel kan også bli begått ved at gjerningspersonen «forleder» en annen person, noe som innebærer en psykisk påvirkning der den fornærmede blir ført bak lyset, lurt eller overtalt til å være med på noe som vedkommende ellers ikke ville ha blitt med på (Ot.prp. 62 (2002–2003), s. 97).

I juni 2017 avsa Høyesterett for første gang en dom for tvangsarbeid i den såkalte Gartneri-saken. Saken gjaldt misbruk av tre indiske sesongarbeidere i et gartneri. Sårbarheten til arbeiderne ble utnyttet som et planmessig element i driften av virksomheten. At arbeiderne kom tilbake til Norge flere ganger som sesongarbeidere minsket, etter Høyesteretts oppfatning, ikke utnyttelsen av dem. Tvert om: Ofrene ble satt under press ved at passene deres ble holdt tilbake, ved at de måtte bo på samme området som gartneriet, ved å ha lite bevegelses- eller valgmuligheter, i tillegg til veldig lange arbeidsdager og lav lønn (HR-2017-1124-A). En nærmere diskusjon av indikatorer for tvangsarbeid står i avsnitt 3.2. Vurderingen av om det forelå tvangsarbeid i Gartneri-saken var basert på en helhetlig vurdering av den konkrete situasjonen, deriblant arbeids-, lønns-, bo- og sanitærforhold, graden av bevegelsesfrihet og isolasjon, maktbruk og form for underordnings- eller avhengighetsforhold. Høyesterett nevnte fysiske eller psykiske, eksplisitte eller implisitte pressmidler som binder arbeidstakeren, inkludert det å tåle elendige arbeids- og lønsvilkår eller frykten for at arbeidsgiveren varsler politiet eller utlendingsmyndighetene om ulovlige forhold som kunne skape vanskeligheter for arbeidstakeren. Tilbakeholdelse av lønn var et annet eksempel som Høyesterett trakk fram som

mulig pressmiddel siden det kunne sette arbeideren i en låst situasjon. Resultatet av at lønnen blir holdt tilbake er at arbeideren ikke kan skaffe seg billett til hjemreise eller at han taper opptjent lønn hvis han velger å forlate arbeidsstedet (Høyesterettsdom HR-2017-1124-A (6. juli 2017), pkt. 35 og 48).

For at en handling skal kunne regnes som tvangsarbeid må det foreligge ett eller flere tvangselementer. Terskelen for hva som kan defineres som tvangsarbeid, er dermed høyere enn for sosial dumping. Tvangselementet i lovens forstand beror på en helhetlig vurdering av den manglende frivilligheten som kan basere seg på fysiske (innlåsing, streng overvåkning) eller psykiske hindringer (trusler, frykt, etc.). Det er ikke noe krav om at den som blir utnyttet skal ha forsøkt eller ha et ønske om å komme seg ut av tvangssituasjonen. Derimot må vedkommende ha et reelt valg til å komme seg ut av situasjonen dersom han skulle ønske det selv. Den enkelte må heller ikke føle seg tvunget, hvis det objektivt sett foreligger tvang eller press i situasjonen (*ibid.*, pkt. 40).

I sin slutning i saken fra 2017 vurderte Høyesterett følgende elementer som utslagsgivende for å oppfylle tvangselementet i arbeidsforholdet: grov underbetaling, tyngende arbeids- og livsforhold samt liten reell handle- og bevegelsesfrihet. Videre hadde de fornærmede ingen kunnskap om norske forhold, ikke noe nettverk og heller ingen norskkunnskaper. Arbeidsgiveren sørget for kost og losji i tilknytning til arbeidsplassen, og de fornærmede hadde ikke penger til disposisjon. De var klar over at de var delaktige i et ulovlig opplegg og kjente til risikoen ved å påkalle myndighetenes bistand (*ibid.*, pkt. 47). Presselementet i saken var så sterkt at det satte de fornærmede i en sårbar stilling i Norge, noe som igjen muliggjorde utnyttelsen til tvangsarbeid (*ibid.*, pkt. 48–49).

4.5 Antall menneskehandelssaker i Norge

Norge har forpliktet seg til å etterleve FNs bærekraftsmål (Regjeringen 2019). I tillegg til bærekraftsmål 8.7 om å utrydde alle former for moderne slaveri innen 2025 som diskuteres i asvnitt 4.1, krever mål 16.2 at alle medlemsstatene arbeider for å «stans overgrep, utnyttning, menneskehandel og alle former for vold mot og tortur av barn» (FN-sambandet om bærekraftsmål). En av indikatorene er indikator 16.2.2, som ber medlemsstatene om å måle antall ofre for menneskehandel per 100 000 innbyggere, basert på kjønn, alder og utnyttelsesform (UNODC 2018, s. 13). Ifølge KOM ble det i perioden fra 2010 til 2016 identifisert mellom 120 og 160 antatt nye ofre for menneskehandel hvert år. Årlig var ca. 300 antatte ofre under oppfølging av myndigheter og hjelpetiltak (Justis- og beredskapsdepartement

2016, s. 7). I 2017 og 2018 beregnet KOM ikke omfanget av antatte ofre. Ifølge KOM er det behov for å videreutvikle datagrunnlaget og utarbeide et mer pålitelig statistisk system for innhenting og sammenstilling av data (KOM rapport 2019, s. 3). Det betyr at Norge siden 2017 ikke har klart å etterleve FNs bærekraftsmålsindikator 16.2.2.

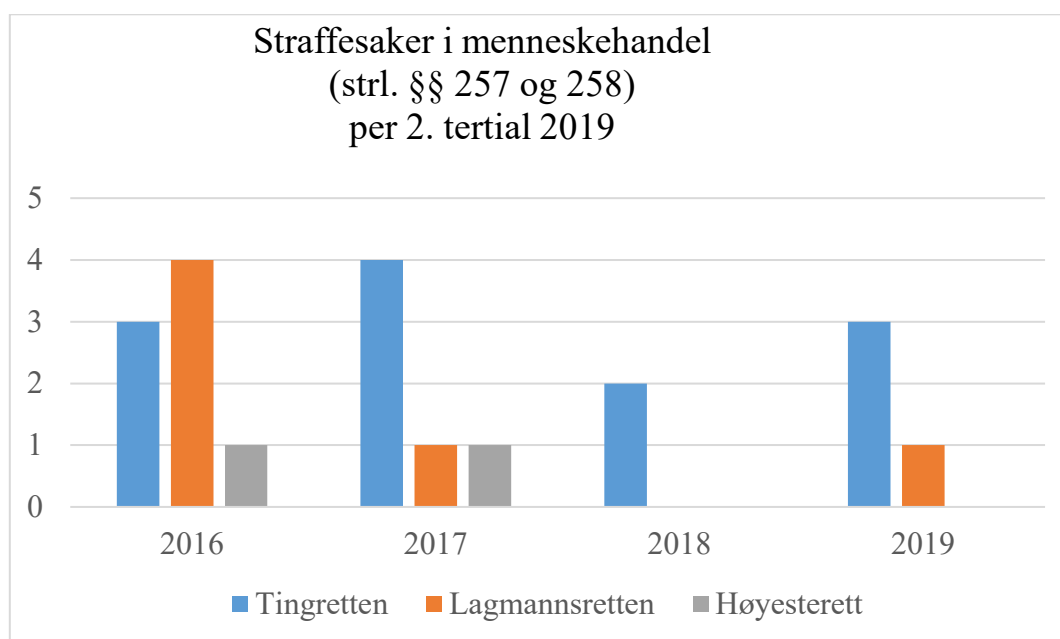
Det er frivillig for myndigheter og organisasjoner å rapportere inn opplysninger om antatte ofre for menneskehandel til KOM, noe som gjør den statistiske oversikten tilfeldig (Raftostiftelsen 2018, s. 6). Statistikk over tvangsarbeid ansees derfor til å fortsatt være svært mangelfull (Etikkinformasjonsutvalget 2019, s. 84; Rambøll & Halogen 2018, s. 9 og 39). Forskning på menneskehandel er begrenset fordi den kan være utfordrende fra et etisk ståsted siden sårbare personer kan bli satt i en vanskelig situasjon med risiko for represalier (*ibid.*).

I 2016 ble 42 menneskehandellovbrudd anmeldt, noe som var en nedgang på 24 prosent sammenlignet med 2015, da 55 saker ble anmeldt. De fleste anmeldelsene dreide seg om utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle tjenester. Ifølge politiet ble det fram til 1. oktober 2017 registrert 32 menneskehandellovbrudd, et tilnærmet likt antall som året før (Kripos 2017, s. 9). Tallene for 2018 viser at anmeldelser for menneskehandel holder seg på et stabilt nivå: Av til sammen 45 anmeldelser var 11 knyttet til grov menneskehandel. 53 prosent av anmeldelsene gjaldt utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle ytelser, og i åtte av anmeldelsene var fornærmede under 18 år på gjerningstidspunktet. Hele 11 av 12 politidistrikter hadde anmeldte saker om menneskehandel i 2018 (KOM rapport 2019, s. 4), noe som viser til at menneskehandel er et landsomfattende problem og ikke bare et storbyfenomen (Oslo byråd 2018, s. 5; Eriksen, Myrvoll & Aasen 2019).

Ifølge tallene til KOM ble det i 2018 tatt ut tiltale i bare syv av 45 anmeldte tilfeller, dvs. at de øvrige 38 sakene ble henlagt eller henført under andre straffebestemmelser. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden (fra anmeldelse til påtaleavgjørelse, ikke til dom) lå på nesten ett år (362 dager) (KOM rapport 2019, s. 37). Statistikken peker på at det er en liten prosentandel av saker som kommer for retten, og da først mange måneder etter at gjerningen fant sted.

Når det gjelder domstolenes praksis, ble det fra 2003 (ved innføring av straffebestemmelsene strl. §§ 257 og 258) til og med 1. juli 2019 avsagt 49 domfellelser. Av disse er 45 rettskraftige (KOM rettsavgjørelser 2019, s. 6). 38 av sakene gjaldt utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål, og mens flertallet av sakene handlet om utnyttelse av kvinner over 18 år til prostitusjon, omfatter syv saker utnyttelse av mindreårige (*ibid.*). Det vil si at mer enn 77

prosent av alle sakene gjaldt prostitusjon eller utnyttelse til andre seksuelle formål. 11 av straffesakene gjaldt utnyttelse til tvangsarbeid eller tvangstjenester, der fire av sakene handlet om voksne som ble utnyttet med tvang til arbeid innen steinlegging, sesongarbeid, dagligvarehandel og restaurantdrift (*ibid.*). De resterende syv sakene gjaldt utnyttelse til tvangstjenester, herunder vinnings- og narkotikakriminalitet eller utnyttelse til tigging, hovedsakelig av mindreårige (i seks av disse syv sakene) (*ibid.*). Fordelingen av straffesaker i rettsvesenet ser ut til å holde seg noenlunde stabil: I 2017 ble det avsagt til sammen 46 dommer, hvorav 36 gjaldt utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål, dvs. med en prosentandel på litt over 78 (KOM rapport 2018, s. 46).



Tabell 4.4: Straffesaker i menneskehandel, fordelt på behandlende instanser (tallmaterialet hentet fra: KOM rettsavgjørelser 2019, s. 6)⁹

4.6 Særlig om «misbruk av sårbar situasjon»

Ofre for menneskehandel er, ifølge Oslo byråd (2018, s. 2), «en svært liten gruppe blant samfunnets mest marginaliserte». Sårbarheten til ofrene skapes ved at de vanligvis hverken har ordnet bopel, arbeid, penger eller familie i Norge. Disse personene befinner seg i et fremmed land der de ikke kjenner systemet, og de mangler ofte tillit til politi og andre offentlige institusjoner. De kan ofte lite norsk og/eller engelsk og har ikke noe nettverk. Deres forbindelser

⁹ Samme sak kan bli behandlet i flere rettsinstanser og vises dermed flere ganger i statistikken. For eksempel ble det i 2018 avgitt avsagt en felle dom av en tingrett som ble anket til lagmannsretten. Denne dommen ble rettskraftig ved lagmannsrettsdom i 2019 (KOM rettsavgjørelser 2019, s. 6).

eller nettverk i hjemlandet er gjerne svake eller utsatt for trusler fra bakpersoner. Ofrene kan dessuten ha psykiske lidelser, rusproblemer eller funksjonsnedsettelse (*ibid.*). I sin tolkning av strl. § 257 la Høyesterett til grunn at karakteristikken «misbruk av sårbar situasjon» må bygge på en samlet vurdering av en rekke forhold. Blant annet må man se på offerets livssituasjon før vedkommende utnyttes, men også omstendigheter ved den situasjon personen under utnyttelsen bringes inn i. Sentralt står personens reelle valgmuligheter til å unngå utnyttelsen og til å komme seg ut av utnyttelsesforholdet. Misbruk av sårbar situasjon forutsetter en form for samtykke, men det vil ikke foreligge noe reelt, straffbefriende samtykke når vilkåret om utnyttelse ved misbruk av sårbar situasjon er oppfylt. Ifølge Palermo-protokollens artikkel 3 bokstav b skal ikke samtykke fra et offer for menneskehandel være av betydning hvor noens sårbare stilling er misbrukt (HR-2006-222-A, punkt 16-17).

En «sårbar situasjon» kan altså foreligge når offeret hadde økonomiske eller familiære problemer i hjemlandet. Sårbarheten kan også være forårsaket av at vedkommende kom til et land – Norge – der han ikke har kontaktpersoner eller kjennskap til språk, kultur, lov og individuelle rettigheter. Dermed ender det med at vedkommende kommer i en sårbar situasjon. Men sårbarheten kan også være forårsaket av alder, mental kapasitet og/eller ulike former for funksjonsnedsettelse (Ot.prp. 22 (2008–2009), s. 139; Rt. 2006, s. 111 avsnitt 43; Oslo byråd 2018, s. 3). Høyesterett la i Rt. 2013 s. 1247 avsnitt 19–20 til grunn at i tillegg til objektive forhold det skal også legges vekt på offerets subjektive situasjon ved vurderingen om det foreligger et «misbruk av sårbar situasjon». Det betyr at retten må ta hensyn til både subjektive og objektive forhold når den fornærmedes reelle og akseptable valgmuligheter skal vurderes. Sentralt i denne vurderingen er hva som fremstår som et reelt og akseptabelt valg for den konkrete fornærmede, ikke hva de rent objektive valgmulighetene består i (Anonym 2018, s. 12–13).

4.7 Brudd på utlendingsloven

Strl. § 257 setter en høy terskel for hvilken type atferd som omfattes av bestemmelsen og det er få saker i rettsvesenet som omhandler menneskehandel (Rambøll & Halogen 2018, s. 18). Dersom ikke vilkårene er oppfylt, kan det være en mulighet å behandle forholdet etter utlendingslovens § 108 tredje ledd bokstav a eller b. Utlendingslovens § 108 tredje ledd er en straffebestemmelse og omfatter både ulovlig opphold i Norge og ulovlig tilretteleggelse og bruk av arbeidskraft.

Utlendingslovens § 108 tredje ledd bokstav a lyder «Med bot eller med fengsel inntil to år straffes den som

- a) forsettlig eller grovt uaktsomt gjør bruk av en utlendings arbeidskraft når utlendingen ikke har nødvendig tillatelse etter loven (...)

Formålet med bestemmelsen er å ivareta rettssikkerheten til utlendinger som reiser inn til Norge. Forarbeidene tydeliggjør at anvendelsesområdet er tiltenkt arbeidsgivere som systematisk anvender billig utenlandsk arbeidskraft uten nødvendig tillatelse. Bestemmelsen er ikke direkte rettet mot utnyttelse av en utlendings arbeidskraft. Straffebudet bidrar likevel til å forhindre utnyttelse fordi det vil forhindre at arbeidsgivere anvender billig utenlandsk arbeidskraft uten tillatelse (NOU 2004:20, s. 361; Anonym 2018, s. 33).

I forarbeidene fremgår det at bruk av ulovlig arbeidskraft skjer i forskjellige bransjer, for eksempel restaurantbransjen og bygg- og anleggsbransjen. Det er uten betydning om arbeidsgiveren eller arbeidstakeren tok initiativ til arbeidsforholdet (NOU 2004:20, s. 361; Anonym 2018, s. 41). Det er tydelig at det er en overlapping mellom ofre for menneskehandel og ofre for brudd på utlendingsloven. De fornærmede jobber i de samme bransjene, den straffbare handlingen skjer som del av arbeidslivskriminaliteten, og ved begge straffebud blir en annens arbeidskraft ulovlig brukt. Det er ikke noe formelt krav om at den fornærmede ved menneskehandel skal være en utlending, men i praksis er det først og fremst utlendinger som blir utnyttet til tvangsarbeid.

4.8 Refleksjonsordning og oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel

4.8.1 Rettsgrunnlag

Det er ikke et objektive straffevilkår at den utnyttede personen må være utenlandsk statsborger, og teoretisk kan også en norsk statsborger bli offer for menneskehandel i Norge. I realiteten er derimot de aller fleste ofrene for menneskehandel i Norge utlendinger. Deres rettslige stilling reguleres dermed også av utlendingslovgivningen. Mens de foregående avsnittene analyserte rettskildene som har som formål å bekjempe menneskehandel, skal dette avsnittet se nærmere på rettskildene som regulerer utlendingers opphold i riket, og særlig for dem som har blitt offer for menneskehandel.

Utlendingsdirektoratet (UDI) behandler søknader om asyl samt oppholds- og arbeidstillatelser. Dessuten er UDI instansen som behandler søknader om assistert retur ved IOM, som behandles nærmere i avsnitt 5.2.8. og 6.4.2. Mange av disse sakene berører antatte ofre for

menneskehandel. I Norge har en person som identifiseres som et mulig offer for menneskehandel, følgende rettigheter (KOM 2008, s. 8; Politiet; Brunovskis, Skilbrei, Tveit 2010, s. 31):

- 1) seks måneders midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse
- 2) juridisk bistand i form av fri retts hjelp i forkant av en eventuell anmeldelse av bakpersoner for menneskehandel
- 3) nødvendige sikkerhetstiltak (etter risikovurdering)
- 4) trygg bolig
- 5) tilpasset oppfølging (omsorg)
- 6) nødvendig helsehjelp
- 7) sosialhjelp og arbeidsrettede tiltak
- 8) tilpassede aktiviteter for å stimulere til selvhjelp og egenorganisering, og
- 9) trygg retur og reetablering i hjemland

Det følger altså med en betydelig andel goder og rettslig beskyttelse ved at en person blir identifisert som et offer for menneskehandel. Av disse rettighetene er sannsynligvis den midlertidige arbeids- og oppholdstillatelsen, den såkalte refleksjonsperioden, den viktigste. Hva denne rettigheten går ut på, behandles nærmere i etterfølgende avsnitt 4.8.2.

Antatte ofre for menneskehandel har rett til tilbud om assistanse kun i en begrenset periode. Personer som er identifisert som mulige ofre for menneskehandel og som ikke har lovlig opphold i Norge, kan søke om beskyttelse (asyl) eller begrenset oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel og/eller om refleksjonsperiode. Disse oppholdstillatelsene er hjemlet i utlendingsloven § 38 første ledd og nærmere utdypet i Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) § 8-3 første og annet ledd.

Utlendingsforskriften § 8-3 lyder som følger:

Når det foreligger holdepunkter for at en utlending som oppholder seg i riket er utsatt for menneskehandel og er innstilt på å motta hjelp og følge opp tiltak som myndighetene tilbyr, kan det innvilges oppholdstillatelse (refleksjonsperiode) som ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse (...).

En utlending som har hatt refleksjonsperiode etter første ledd, kan gis ny oppholdstillatelse som ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse etter avsluttet refleksjonsperiode (...).

Oppholdstillatelse etter første og annet ledd forutsetter at utlendingen oppholder seg i riket (...).

Avklaring av oppholdstillatelse står sentralt i rettighetsbildet og har betydning for hvilke bistandstiltak som sosiale tjenester, bolig og helsehjelp som utløses (Oslo byråd 2018, s. 6; Brunovskis, Skilbrei, Tveit 2010, s. 31-32).

4.8.2 Refleksjonsperioden

Fra 2009 fikk ofre for menneskehandel innvilget en såkalt refleksjonsperiode. Denne ordningen er en midlertidig spesialtillatelse som er avgrenset til mulige ofre for menneskehandel. Det midlertidige oppholdet var først i form av en utsettelse av et bortvisningsvedtak og/eller begrenset oppholdstillatelse (Oslo byråd 2018, s. 5). Opprinnelig var refleksjonsperioden begrenset til 45 dager og inneholdt føringer om å bryte med miljøet som sto bak utnyttelsesforholdet. Senere ble perioden utvidet til å bli en seks-måneders tillatelse som ikke er fornybar. Innen seks-månedersperioden er over, må «reflektanten» ha vurdert om han ønsker å anmelde bakmennene sine (Jahnsen 2014, s. 33; KOM rapport 2019, s. 3, 13–15; Brunovskis, Skilbrei, Tveit 2010, s. 19-20). Tillatelsen har som formål å tilrettelegge for at personen skal kunne bryte med miljøet «ved å komme til hektene og unnslippe bakpersonenes innflytelse» (KOM rapport 2019, s. 13). Et annet formål er at personen skal settes i stand til å ta et informert valg om hvorvidt han vil samarbeide med myndighetene om straffeforfølgning av bakpersonene. Ved vurdering av om refleksjon skal innvilges legges det vekt på om det foreligger holdepunkter for at vedkommende er utsatt for menneskehandel. Dessuten må vedkommende være innstilt på å motta hjelp og følge opp de tiltak som tilbys (KOM rapport 2019, s. 3, 13–15).

4.8.3 Begrenset oppholdstillatelse

Begrenset oppholdstillatelse etter utlendingsforskriftens § 8-3 annet ledd er også en midlertidig tillatelse. Denne gis for inntil 12 måneder, med mulighet for fornyelse. Formålet med tillatelsen er å tilrettelegge for at straffeforfølgning av bakpersoner kan finne sted. De kumulative vilkårene for å få en slik tillatelse er 1) at personen har brutt med miljøet bak menneskehandelen; 2) at forholdet er anmeldt; 3) at etterforskning eller straffesak mot

menneskehandlerne er påbegynt; og 4) at politi-/påtalemyndighet anser utlendingens tilstedeværelse i Norge som nødvendig for å få gjennomført etterforskningen eller straffesaken (UDI 2013, pkt. 4.1; KOM 2019, s. 14).

Etter utlendingsforskriftens § 8-4 skal det innvilges oppholdstillatelse til en «utlending som søker beskyttelse etter å ha avgitt vitneforklaring som fornærmet i en rettsak hvor det er tatt ut tiltale etter straffeloven § 257 (menneskehandel)». Denne oppholdstillatelsen kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Bestemmelsen lå ute på høring for å utvide adgangen til å gi oppholdstillatelse ved at fornærmede som har gitt forklaring for retten eller politiet, kan gis oppholdstillatelse uavhengig av hva slags straffesak det er avgitt forklaring i. Det er derimot fremdeles vilkår om at vedkommende har vært offer for menneskehandel og at forklaringen har sammenheng med at søkeren har vært slikt offer. Formålet med bestemmelsen er at ofre for menneskehandel tør stå fram i en rettsprosess uten frykt for represalier i hjemlandet samt å ivareta ofrene i Norge (Justis- og beredskapsdepartement 2019, s. 1 og 3). Departementet mener at det forhold at en utlending har vært offer for menneskehandel ikke i seg selv bør danne grunnlag for oppholdstillatelse i Norge. Det bør, ifølge høringsnotatet, foreligge behov for beskyttelse (jf. utl. § 28) eller sterke menneskelige hensyn (jf. utl. § 38). Departementet er bekymret for at dersom ofre for menneskehandel får et selvstendig rettsgrunnlag for opphold i Norge, vil det føre til en forskjellsbehandling mellom ulike sårbare grupper og medføre en fare for misbruk av regelverket (Justis- og beredskapsdepartement 2019, s. 5).

4.8.4 Statistikk over innvilget refleksjon og begrenset oppholdstillatelse

I 2018 fattet UDI 20 vedtak om refleksjonsperiode, jf. utlendingsforskriften § 8-3 første ledd. 13 saker ble innvilget. UDI fattet videre 21 vedtak om begrenset oppholdstillatelse, jf. utlendingsforskriften § 8-3 annet ledd (som inkluderte førstegangsvedtak og fornyelser). Av disse 21 vedtak var 11 innvilgelser. Disse til sammen 41 vedtak gjaldt 37 enkeltpersoner (Justis- og beredskapsdepartementet 2019, s. 2; KOM 2019, s. 13–14). UDI tilbød i 2018 assistert retur etter IOM-programmet til 11 voksne antatte ofre for menneskehandel (KOM 2019, s. 3 og 13).

Tallene for 2018 er betydelig lavere enn for 2017. I 2017 registrerte UDI 114 vedtak i utlendingssaker som gjaldt antatte ofre for menneskehandel, deriblant 49 vedtak om refleksjonsperiode eller begrenset oppholdstillatelse, 33 vedtak om beskyttelse (asyl), 32 vedtak om assistert retur (KOM 2018, s. 16). Fra 2014 til 2018 har UDI gitt oppholdstillatelse til 17 personer som har avgitt vitneforklaring som fornærmet i en straffesak om menneskehandel etter

strl. § 257, jf. utlendingsforskriften § 8-4 første ledd (Justis- og beredskapsdepartement 2019, s. 2). Hva nedgangen fra 2018 til 2017 skyldes, er uklart.

Avklaring om oppholdstillatelse har betydning for bistandstiltak som økonomisk sosialhjelp, bolig eller helsehjelp (Brunovskis 2016, s. 7; KOM 2019, s. 13). Det skal innvilges oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent tillatelse til personer som er utsatt for menneskehandel og som har avgitt vitneforklaring i straffesaken (utlendingsforskriften § 8-4). For at myndighetene skal få en plikt til å innvilge opphold, må offeret ha vitnet i straffesaken. Det betinger at påtalemyndigheten har tilstrekkelig bevis og tar ut tiltale og at saken ikke blir henlagt. Ved henleggelse av saken har offeret ikke krav på opphold, men kan fremdeles få tillatelse ut fra «sterke menneskelige hensyn» (Stang, Sveaass 2016, s. 179). Det betyr at ofrene for menneskehandel risikerer å ikke få behandlet sin sak og dermed ikke få innvilget oppholdstillatelse. Det er således en ikke ubetydelig risiko de løper ved å søke om refleksjon. Dette gjelder særlig ofre som kommer fra land utenfor EØS-/Schengen-området som kan bli utvist fra Norge på grunn av manglende lovlig opphold (se lignende diskusjon i Brunovskis, Skilbrei, Tveit 2010, s. 91-93).

4.8.5 Søkergruppen til refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse: herkomst, kjønn og utnyttelsesform

Mens den mest utbredte formen for utnyttelse i verden, Europa og – antakeligvis – også Norge fremdeles er prostitusjon, øker antall ofre som utnyttes til arbeid i Europa. I Vest- og Sør-Europa er 30 prosent av de identifiserte ofrene utnyttet til arbeid. I de senere årene har offerprofilen endret seg til å omfatte flere mannlige ofre. Selv om kvinner fortsatt er den største identifiserbare gruppen, utgjør barn og menn nå en større gruppe enn for ti år siden (Kripos 2017, s. 12). Om denne økningen skyldes faktisk økning av menn i menneskehandel eller økt fokus på menn i politiarbeidet, er usikkert. Både i Europa og verden for øvrig anslås det at 21 prosent av ofrene er menn (Kripos 2017, s. 12). Avsnitt 6.5. skal gå nærmere inn på hva som er årsaken til at menn ikke er like identifiserbare som kvinner som ofre for menneskehandel.

Ser man nærmere på Norge og hvem som utgjorde søkergruppen til enten refleksjonsperiode eller begrenset oppholdstillatelse i 2018, viser det seg følgende: Blant de som søkte om refleksjonsperiode i Norge i 2018, var 13 kvinner, fem menn og to mindreårige jenter. Disse menneskene kom i all hovedsak fra afrikanske land (11 personer). Seks personer kom fra østeuropeiske land, hvorav fire fra Romania. Videre kom to fra Sør-Amerika og en fra Asia (KOM 2019, s. 14). Fordelingen mellom kjønn, blant de som søkte om refleksjon, er 72 prosent

kvinner og 28 prosent menn, dersom mindreårige ikke blir tatt med i regnestykket. Denne fordelingen var dermed litt høyere for menn enn de anslåtte tallene fra Kripos tilsier. Tallene gir derimot ingen opplysninger om hvem som fikk innvilget refleksjonsperiode. Tidligere forskning har vist at menn får oftere avslag enn kvinnene (Brunovskis, Skilbrei, Tveit 2010, s. 24). Tallmaterialet var imidlertid små og inneholdt svært begrenset informasjon om sakene, slik at det var vanskelig å trekke noen konklusjon (*ibid.*)

Kjønnsfordelingen blant de som søkte om begrenset oppholdstillatelse i 2018 var som følger: 12 var kvinner og ni var menn (til sammen geografisk fordelt på ni fra Asia, åtte fra Afrika og fire fra Øst-Europa) (KOM 2019, s. 14). Her er altså andelen menn nesten oppe i 43 prosent. Gitt at Kripos jobber med et anslag på at 21 prosent av ofrene for menneskehandel er menn, er tallet blant søkere om begrenset oppholdstillatelse dobbelt så høy som anslaget til Kripos.

Når det gjelder utnyttelsesform ved søknad etter utlendingsforskriftens § 8-3 første og annet ledd, anførte søkerne i 24 av vedtakene utnyttelse til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse. I 17 av sakene anførte søkerne utnyttelse til arbeid eller tjenester (KOM 2019, s. 15). Fordelingen ved søknad (dvs. før søknadsbehandling) var altså på 58,5 prosent seksuell utnyttelse vs. 41,5 prosent tvangsarbeid. Dette betyr at en betydelig andel av søkerne ble utnyttet til arbeid.

Ifølge intern og manuell rapportering i UDI i 2017 anførte rundt 70 prosent av søkerne utnyttelse til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, mens ca. 30 prosent av vedtakene gjaldt utnyttelse til arbeid eller tjenester. Blant de som søkte, var 14 kvinner, fire menn, hovedsakelig fra afrikanske land (og kun én person fra Europa) (KOM 2018, s. 17). Utnyttelse til seksuelle tjenester utgjør dermed den desidert største andelen av sakene. Dette tallet viser derimot kun faktiske søkere og tar ikke i betraktning andre mulige ofre for menneskehandel. Som tidligere antydnet må det gås ut fra at det foreligger store mørketall, særlig når det gjelder mannlige ofre for tvangsarbeid. Disse mennene blir selvsagt ikke synlige i UDIs statistikk.

Når det gjelder innvilgede vedtak i 2018 etter forskriftens § 8-3 annet ledd (utvidet oppholdstillatelse), anførte søkerne i seks av sakene utnyttelse til arbeid eller tjenester, mens i fire av sakene anførte søkerne utnyttelse til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse. I ett av vedtakene anførte søkeren begge former for utnyttelse. Disse tallene gir informasjon om fordelingen i saker der politiet har igangsatt etterforskning (KOM 2019, s. 15). Det betyr at det i flere saker som gjelder tvangsarbeid eller -tjenester, ble fikk innvilget utvidet oppholdstillatelse etter utlendingsforskriftens § 8-3 annet ledd enn i saker som gjelder

prostitusjon eller seksuell utnyttelse: 60 prosent innvilgede søknader som gjaldt tvangsarbeid mot 40 prosent saker om prostitusjon. Om dette er en trend vil først vise seg når tallene for 2019 foreligger.

I 2018 valgte KOM å avgrense rapportering til aktører som tilbyr et botiltak til voksne antatte ofre for menneskehandel. Til sammen 106 voksne antatte ofre mottok i 2018 et bo- og oppfølgingstilbud, fra enten NAV Grünerløkka, ROSA-prosjektet, Lauras hus, Marita Women's bokollektiv eller Safe House Filemon. Av de 106 personene var 62 nye i tiltakene i 2018, mens 44 var under oppfølging fra tidligere år. Flere av de antatte ofrene har mottatt flere bo- og oppfølgingstilbud, og tallet gjenspeiler således ikke antall enkeltpersoner (KOM 2019, s. 4).

Etter at kapittel 3 definerte menneskehandel, viste hvordan menneskehandel skiller seg fra beslektede straffbare forhold og hva årsakene til menneskehandel er, har kapittel 4 gått inn i de juridiske rammene for arbeidet mot menneskehandel. Det neste kapitlet analyserer det empiriske materialet fra intervjuene med mennene på Filemon. Denne analysen baserer seg i all hovedsak på de tre innledningsvis presenterte portrettene.

5 Menn utsatt for tvangsarbeid i Norge: deres bakgrunn og erfaringer

Dette kapittelet handler om hvem de mannlige ofrene for menneskehandel i Norge som ble intervjuet i vår undersøkelse er, hvilke utnyttelsesforhold de levde i, hvordan de kom seg ut av utnyttelsen, og den hjelpen de fikk etterpå. Grunnlaget for presentasjonen er materiale fra individuelle intervjuer med fire menn og et gruppeintervju med 11 menn, som alle har vært beboere på Filemon. Det er også foretatt intervjuer med fire ansatte på Filemon, og fire representanter for samarbeidspartnere til Filemon (en bistandsadvokat, en ansatt i Justisdepartementet og to ansatte ved NAV Grünerløkka). Filemons årsmeldinger med statistikk fra april 2016 til og med november 2019 blir anvendt gjennomgående i dette kapittelet for å vise sentrale trekk ved samtlige beboere på Filemon.

Kapittel 2 presenterte tre portretter, av Jan, Peter og Mario. Disse blir også brukt som eksempler videre i rapporten for å illustrere arbeidsutnyttelsen.

5.1 Hvem er mennene og hva har de vært utsatt for?

Sentralt i denne rapporten står fortellingene til menn som alle selv har beskrevet at de har vært utsatt for former for menneskehandel/tvangsarbeid. Forskningsspørsmålene som ligger til grunn for undersøkelsen, kretser rundt følgende spørsmål: Hvem er disse mennene, som kommer til Norge for å arbeide og ender opp med å bli utnyttet i det norske arbeidslivet? Hva er deres bakgrunn, hvorfor kom de til Norge, hvordan kom de i kontakt med norske arbeidsgivere, og hvilke arbeidsavtaler inngikk de? Hva besto utnyttelsen i, og hvordan opplevde de sin arbeidshverdag?

5.1.1 Yngre menn fra fattige land søker en inntekt å leve av

«Vi er jo mennesker som liker å jobbe», uttalte en av informantene. De som ble intervjuet, oppga alle at å reise til Norge i hovedsak har vært økonomisk motivert. Også fagpersonene som er intervjuet, har beskrevet at deres erfaring er at arbeid og inntekt er hovedmotivasjonen for mennenes opphold i Norge. Gjennomgående i mennene fortellinger var det beskrivelser av at de hadde hørt at det var høye lønninger og liten arbeidsledighet i Norge. Både ansatte og samarbeidspartnere til Filemon har fremhevet at det er menn som i utgangspunktet ønsker og behøver arbeid, å tjene penger enten til eget livsopphold eller for å forsørge familien hjemme, som har havnet i arbeidsforhold med tvang eller utnyttelse i Norge. Mange har hatt ønske om å reise tilbake til sitt hjemland når arbeidsperioden var over, mens noen hadde tanker om å bo i Norge permanent. Det var også samstemmighet både mellom de fagfolkene som ble intervjuet

og mennene selv, om at de fleste kom fra små kår og fattigdom, de fleste hadde lav eller ingen formell utdannelse. Det var derimot variasjon i om de var enslige, gifte eller skilte. Ut fra Filemons opplysninger om disse forholdene synes det å være en overvekt av enslige menn, men med ulik grad av forsørgelsesbyrde (ektefelle, barn, gamle foreldre). Mennene beskrev at de var vant til å arbeide hardt, og at å forsørge seg selv og eventuelt sin familie var viktig for deres identitet. Beslutningen om å reise til Norge ga en mulighet for nettopp å bli økonomisk selvstendig.

Statistikken ansatte ved Filemon har utarbeidet gjennom de årene tiltaket har eksistert, viser at de 41 mennene som har bodd på Safe House i kortere eller lengre tid fra oppstarten i april 2016 og til i dag, er født mellom 1956 og 2000. De fleste er født i 1980- eller 1990-årene og har bakgrunn fra Øst-Europa, men det finnes også et lite mindretall fra asiatiske land og én person fra Nord-Afrika (Tabell 5.1). EØS-avtalen gjør at borgere fra de fleste europeiske land har lov til å oppholde seg og arbeide i Norge en viss tid. På Filemon har menn med rumensk statsborgerskap vært i flertall (24). Resten av de europeiske mennene kommer fra henholdsvis Polen (tre personer), Bulgaria (tre personer), Moldova (tre personer) og Tyrkia (en). Av disse er ikke borgere fra Tyrkia og Moldova omfattet av EØS-avtalen, og de betegnes som tredjelandsborgere i utlendingsforvaltningen. Dette gjelder også personer fra alle andre ikke-europeiske stater.

Hjemland	EØS	Tredjeland
Romania:	24	
Polen:	3	
Bulgaria:	3	
Moldova:		3
Mongolia:		3
Marokko:		1
Tyrkia		1
Aserbajdsjan:		1
Sri Lanka:		1
India:		1
Totalt	30	11

Tabell 5.1: Menn som har bodd på Filemon etter nasjonalitet, fordelt på EØS og tredjeland (utenfor EU)

I statistikken fra Filemon er det 11 av 41 som har kommet fra land utenfor EØS-området. To av disse hadde status som asylsøkere i Norge. I intervjuene med ansatte og samarbeidspartnere kom det fram at personer som ikke har lovlig opphold i landet, trolig opplever større barrierer for å ta kontakt med offentlig myndigheter i en utnyttelsessituasjon fordi de er redde for å bli utvist. Historien i portrett tre (se kapittel 2) illustrerer nettopp dette; Mario fryktet myndighetene fordi han mente de ville sende han ut av landet, en frykt som viste seg å være begrunnet. Denne frykten gjorde at arbeidsgiveren kunne utnytte han i lang tid.

Beboerne hos Filemon kommer fra land som har lavt bruttonasjonalprodukt og betydelig arbeidsledighet. Det er et interessant funn at det ikke er borgere fra andre land i Europa enn Romania, Polen, Bulgaria, Moldova og én fra Tyrkia som har vært beboere på Filemon. Disse mennenes nasjonalitet er ikke representativ for den helhetlige statistikken over tilflytting til Norge fra utlandet (SSB flytting). Tatt i betraktning store økonomiske forskjeller innad i mange

europiske land, kunne det kanskje vært forventet en større bredde i landtilhørighet. Dette gjelder også for land utenfor Europa.

Ansatte på Filemon, bistandsadvokaten og NAV beskrev at deres inntrykk var at det er et fellestrekk at mange av beboerne i tillegg til være fattige har komplekse familiehistorier. Det fortelles også om både rusmisbruk og psykiske helseproblemer. Slike utfordringer kan gjøre mennesker ekstra utsatt for utnyttelse, noe portrettet om Mario illustrerer. Hans ønske var å etablere seg på nytt i Norge eller et annet nordisk land, han ville arbeide og bidra. For Peter i portrett to var også hans krevende oppvekst og familiens vanskelige situasjon en motivasjon for å prøve å få et bedre liv i Norge. Han hadde en håndverksutdannelse, men liten arbeidserfaring. Derfor var restaurantbransjen et godt alternativ for han. Etter at perioden på Filemon var over, fikk han jobb på kjøkken, men da vi snakket med han, hadde han fremdeles en drøm om å jobbe som håndverker.

Filemons statistikk og samtaler med ansatte på Filemon, bistandsadvokat og ansatte på NAV Grünerløkka viser at hovedtyngden av mennene har lite skolegang. De fleste kan lese og skrive, men ferdighetene varierer. Ansatte på Filemon forteller at noen synes å ha kognitive utfordringer, men deres erfaring er at dette kan endre seg når rammene for livet blir trygge og stimulansene annerledes. På Filemon har det i senere tid også bodd flere som har høyere utdannelse. En mann fra Romania, med høyere utdannelse, hadde denne erfaringen etter at han hadde vært til avhør hos politiet som utnyttet i restaurantbransjen og fortalt at han hadde universitetsutdannelse: «The police officer from the section of human trafficking told me that I don't have the face of a victim».

5.1.2 Tungt kroppsarbeid uten formelle kvalifikasjonskrav i ulike bransjer

Dette avsnittet tar for seg mennenes arbeid i Norge, lengden på deres arbeidsdager, bransjetilhørigheten og forhold til ledelsen. Mennene vi intervjuet, hadde i hovedsak arbeidet innenfor jordbruk, restaurant, bilpleie, bygg, steinlegging og renhold, og en mann var ansatt i en religiøs organisasjon. Oversikter fra Filemon viser hvilke bransjer beboerne har vært involvert i (Tabell 5.2).

Bransje:	
Bilpleie:	17
Byggebransjen:	4
Steinlegging:	2
Restaurant:	2
Landbruk:	2
Hushjelp:	1
Renhold:	1
Tigging:	1
Ikke MH	1
n/a:	10

Tabell 5.2: bransjer mennene ved Filemon har arbeidet i

Det er bilpleiebransjen som har dominert statistikken til Filemon når det gjelder beboernes arbeidstilknytning. En forklaring på dette kan være at det kom 11 menn fra en og samme bedrift på en gang til Filemon. Men også seks andre menn fra denne bransjen hadde søkt beskyttelse hos Filemon. På spørsmål til fagpersonene vi intervjuet om hvorfor bilpleiebransjen dominerer, svarte de at de mener det henger sammen med lave krav til forkunnskaper og erfaring for dem som skal arbeide der. Skillet mellom ordinært arbeidsliv og svart arbeidsliv kom til syne gjennom at flere av de som hadde hatt ansettelsesforhold i bilpleiebransjen, også fortalte om at de hadde utført en rekke andre arbeidsoppgaver for arbeidsgiveren. For eksempel var oppussing av sjefens private eiendommer en gjenganger i flere av beskrivelsene. Flere forteller også at de hadde utført arbeidsoppgaver som opplevdes som meningsløse, men at sjefen påla dem slike oppgaver for å vise sin makt. For eksempel fortalte en ansatt fra bilpleiebransjen at lederen krevde at de måtte bære rundt på bildekk når de ikke hadde andre arbeidsoppgaver.

En mann vi intervjuet, arbeidet i en familiedrevet restaurant. Han fortalte at arbeidsgiveren rekrutterte kun mennesker fra Romania, Litauen og Bulgaria til å jobbe på kjøkkenet. De som ble rekruttert, hadde generelt lav utdannelse, noen kunne ikke lese og skrive, fortalte vår

informant. Han beskrev at de aldri klaget over at de måtte jobbe hver dag, og at de var positive til å arbeide lange dager, for det var de vant med fra hjemlandet. I tillegg til å arbeide i restauranten bodde de sammen med mange andre ansatte, i en leilighet eid av arbeidsgiveren. Dersom noe ble ødelagt, måtte man betale opptil tre månedslønner tilbake, forteller vår informant. Han sa «Jeg ventet ikke å finne slike arbeidsforhold i Norge».

Gjennomgående har de vi intervjuet, hørt om og erfart ledere som har hatt stor makt over de ansatte både i og utenfor arbeidstiden. Flere beskrev også at de i lengre tid hadde vært takknemlige for at lederen hadde gitt dem arbeid og muligheter. Til å begynne med var dette tilfellet for Mario i portrett tre. Han ble lovet at hvis han jobbet i ett år, skulle arbeidsgiveren sørge for at han fikk falske ID-papirer. I tillegg følte han det som en lettelse å flytte fra mottaket han bodde på og til det han trodde var snille mennesker på en bondegård.

5.1.3 Narret med fagre løfter

Ansatte på Filemon forteller at deres inntrykk er at mennene ofte har blitt rekruttert til arbeid i Norge gjennom sosiale medier, enten direkte eller via bekjente som bistår dem. I Romania finnes noe som ligner finn.no, der jobber utlyses og den som betaler den høyeste summen for jobben, får den. Det finnes også Facebook-grupper som formidler arbeid, også dette til høystbydende. Det betyr at selv om reisen er relativt billig, kan det koste mye å få seg en jobb i Norge. Fagpersonene vi snakket med, fortalte at det varierer hvor organisert rekrutteringen er, noen tilreisende har klare avtaler om arbeid når de kommer, andre har tatt fly på egenhånd, og har funnet bosted og jobb selv i Norge.

En gjenganger er fortellingen om noen som kjenner noen som lover mennene «gulljobben» i Norge. En av informantene fortalte at han hadde en bekjent med kontakter i Norge, i dette tilfellet en restauranteier. Vår informant fortalte at det er mulig at hans bekjent ikke visste at de ansatte ble utnyttet på denne restauranten, at han bare var en som formidlet arbeidskraften uten å ha noen befatning med denne arbeidsgiveren.

De ansatte på Filemon fortalte også om en familie fra Asia som hadde fått vite om Norge via venners venner. Familien solgte alt de eide for å komme hit, de ble lurt, siden det ikke fantes noen arbeidsgiver eller jobb.

Arbeidsgiveren har ofte hatt vesentlig kontroll over mennene ved at disse ikke kunne snakke norsk eller engelsk, og ei heller kjente det norske systemet. Det har gitt arbeidsgiverne stor mulighet til å skremme mennene og også systematisk lure dem. Flere informanter fortalte om

at arbeidsgiveren hadde full kontroll over ansattes legitimasjonspapirer og bankkontoer, og utnyttet tilgangen til egen vinning. Mange av de intervjuede mennene mente at arbeidsgiveren skyldte dem penger i forhold til hva de ble lovet i lønn. Ansatte på Filemon fortalte også om at noen av mennene opplevde at hvis de skulle reise hjem på ferie eller de ble syke, måtte de skaffe en erstatting selv.

Materialet gir ingen oversikt over hvor mange av beboerne på Filemon som hadde en arbeidskontrakt. En ung mann fortalte i intervjuet at han ble truet med oppsigelse da han spurte om å få arbeidskontrakt. Han var blitt lovet god lønn før han startet i jobben, men aldri fått noe skriftlig. Flere av de som er intervjuet, fortalte at de ikke var vant til arbeidskontrakter i hjemlandet og ikke hadde tenkt over at det var viktig å ha arbeidskontrakt. En informant hadde trodd at det var vanlig med prøvetid før man fikk kontrakt. Etter tre uker uten lønn og med helt andre arbeidsoppgaver og arbeidsforhold enn han var blitt lovet, sluttet han. Han var redd for å bli utvist fra landet og bitter på arbeidsgiveren som hadde lurt han inn i denne situasjonen:

«Eieren blir rik ved å ha slaver i restauranten. Politi og rettsvesen vet det, men lukker øynene. De er en del av forbrytelsen, de lukker øynene».

I materialet er det flere eksempler på at det forventede nivået på lønnen ikke har stemt overens med det de faktisk fikk utbetalt, at lønnen er svært lav i forhold til norske lønninger eller at den til og med synker etter hvert som ansettelsesforholdet har vart i noen tid. Dette så vi var tilfellet for Peter i portrett to. Peter fortalte oss at han fortsatte å arbeide i den samme restauranten fordi han ikke opplevde at han hadde noe alternativ. Han måtte tjene penger og fortsette å jobbe på arbeidsplassen, hvis ikke måtte han dra hjem igjen, og det ville han ikke.

I gruppeintervjuet med 11 beboere som var utnyttet hos samme arbeidsgiver, fortalte de om arbeidsdager på 13-timer, syv dager per uke og at de fikk mellom 11 000 og 14 500 kroner per måned utbetalt. De kom først hjem rundt kl. 22–23. Arbeidsgiveren eide boligen de bodde i. De var fire voksne menn på det de beskrev som et lite rom, på størrelse med et hotellrom, med tilgang til svært dårlige sanitær- og kjøkkenforhold. De fortalte at det å bo så tett førte til at de brukte mye tid på å stå i kø for å gå på toalettet og for å lage mat, og at det var mye uro om natten. I et annet tilfelle fortelles det om fem rom til 14 mennesker. Fellestrekket i disse sakene er at arbeidsgiver har hatt stor kontroll over sine ansatte hele døgnet. Ved å ha kontroll over mennenes bolig ga det arbeidsgiveren mulighet til å redusere de reelle utgiftene til lønn og større mulighet til undra inntekter fra myndighetene.

De ansatte på Filemon fortalte at en beboer som hadde D-nummer, ble påført 78 000 kr i gjeld til staten på grunn av manglende skatteinnbetaling. Grunnen til dette var at arbeidsgiveren brukte hans bankkonto til å overføre lønn til andre, slik at inntekten som kom inn på denne mannens konto, var mye høyere enn han hadde beregnet skattetrekk for. Ved kontroll fra skattemyndighetene og Arbeidstilsynet kunne arbeidsgiveren vise at lønnsutbetalingen til mannen var i tråd med kontrakten, mens den virkelige kontrakten ifølge mannen var falsk, og lønnen mye lavere enn innbetalingen viste.

Våre informanter fortalte om å arbeide for arbeidsgivere som systematisk hadde utnyttet utenlandsk arbeidskraft gjennom ugyldige eller ingen arbeidskontrakter, lange arbeidsdager, uverdige boforhold, lønninger under tariffnivå, uryddige lønnsutbetalinger, og arbeidsgivere som har beslaglagt ID-papirer. Denne utnyttelsen skjedde hovedsakelig i bransjer der det jobbet ufaglærte arbeidere. Det neste avsnittet skal se nærmere på hvordan mennene selv opplevde arbeidsutnyttelsen og i hvilken grad de erfarte bruk av ulike typer vold og trusler.

5.1.4 Omfang og form for arbeidsutnyttelse

De 41 beboerne på Filemon har vært i utnyttelsesforholdene i varierende lengde, og de har erfart ulik grad av utnyttelse. Vi har ikke samlet inn systematisk informasjon om hvor lenge samtlige beboere på Filemon har vært i sine utnyttelsesforhold, men gjennom intervjuene har vi fått inntrykk av at det er stor variasjon: En mann var ansatt et sted i syv år, en i fire år, en i ett og et halvt år, flere i ett år, og resten av beboerne i kortere tid.

I undersøkelsen har vi vært opptatt av å finne ut av hvordan mennene selv har opplevd sin situasjon, uavhengig av hvor lenge arbeidsutnyttelsen har vart. Spørsmålene vi søkte å belyse, var hva utnyttelsen besto i, og på hvilken måte og i hvilken grad mennene opplevde seg utnyttet av arbeidsgiveren eller andre personer knyttet til arbeid/bolig-situasjonen. Det ble også belyst i hvilken grad og på hvilken måte beboerne på Filemon har erfart bruk av trusler, tvang og vold i arbeidsforholdet.

5.1.5 Å være i arbeidsutnyttelse

Den mest vanlige og mest omfattende formen for utnyttelse som har kommet fram i studien, er arbeidsgivere som ansetter folk til å arbeide betydelig flere timer per dag og per uke enn hva som er lov i norsk arbeidsliv. Mange forteller om veldig lange arbeidsdager og få pauser, og en mann fra bilpleiebransjen beskriver:

«Jeg kunne ikke sitte to minutter, men ble sysselsatt hele tiden. Jeg måtte flytte rundt på bildekk. Vi arbeidet i mange timer og fikk kun noen minutter til å spise. Når to av oss karer satt sammen, kom sjefen opp til oss og kjefte».

De som ble intervjuet, fortalte alle om at hverdagen kun besto i å jobbe og sove. Peter fortalte at han ofte tenkte på om han kunne finne en annen jobb, men hvordan skulle han få til å søke andre jobber når alle dager i uka var opptatt? Hvis han hadde fri om søndagen, var han så sliten at han bare sov. Flere fortalte om at hvis de ble syke, fikk de ingen sykepenger, og de opplevde heller ikke at det var hjelp å få av arbeidsgiveren. En var sengeliggende i seks dager uten å få noe hjelp. En annen fortalte dette:

«Når vi var slitne på jobb og hadde vondt, fikk vi gamle medisiner. En annen som ble syk, ble ikke behandlet, han ble sendt tilbake til Romania, der det er vanskelig med helse».

Ansatte på Filemon forteller om en av beboerne fra bilpleiebransjen som hadde vært plaget av nyrestein. Selv om han hadde store plager nektet lederen han å gå på toalettet. Han fikk heller ikke lov til å drikke vann i arbeidstiden.

I tillegg til den alvorlige arbeidsutnyttelsen mennene her forteller de har blitt utsatt for, kommer ulovlige lønns- og arbeidsvilkår inn og forsterker utnyttelsen. I alle sakene er det grunn til å tro at lederen for bedriften har vært klar over at driften er ulovlig og at de ansattes betingelser er langt under vanlige norske arbeidsvilkår. Det kommer særlig tydelig fram i beskrivelsene mennene gir av hva som skjer når enten Arbeidstilsynet eller andre tilsyn kom på besøk. Mennene fortalte at de ble instruert i hva de skulle gjøre hvis Arbeidstilsynet kom. De som hadde vært med på kontroll, fortalte om at de ikke oppga til Arbeidstilsynet sin reelle lønn, riktig arbeidstid og at de ikke fikk overtid, feriepenger eller sykepenger. Det at de egentlig arbeidet svart, ble skjult og kom ikke fram på kontrollen. Fra ansatte på Filemon får vi kjennskap til at arbeidsgivere for eksempel har gjemt arbeidere mens kontrollen pågår, slik at ikke kontrollinstansen skulle få mulighet til å stille spørsmål til enkeltansatte. I intervjuet med Peter, som jobbet i restaurantbransjen, kommer det fram at han i utgangspunktet hadde tillit til norske myndigheter, men at han og kollegaene ble skuffet over at det ikke skjedde flere kontroller på arbeidsplassen slik at de kunne få sagt fra om forholdene. Dette fremholdes også av en annen mann, som fortalte at de ansatte hadde hatt besøk av Arbeidstilsynet og løyet overfor tilsynet flere ganger, slik sjefen sa de skulle gjøre. De ansatte hadde fortalt at de hadde vært på jobb i to til tre timer, mens sannheten var at de hadde vært der i 13–14 timer. De ansatte

hadde håpet på nye kontroller etter dette og hadde bestemt seg for at de ville fortelle sannheten når Arbeidstilsyn, skatteetat eller politi kom tilbake.

Noen av mennene som ble intervjuet brøt ut av arbeidsforholdet etter kort tid. Andre arbeidere fortsatte å være i utnyttelsen av ulike grunner. Våre informanter forteller om trusler og vold som på ulike måter kjennetegner og preger arbeidsforholdet de er en del av. Det neste avsnittet skal ta for seg hvilke utnyttelsesmekanismer arbeidsgivere benytter seg av, og spesielt hvilke psykiske trusler som mennene ble utsatt for.

Å bli utsatt for psykiske trusler

I tillegg til utnyttelse i form av lange arbeidsdager og dårlig lønns og arbeidsbetingelser beskriver deltakerne ansettelsesforhold som er preget av usikkerhet, frykt, underdanighet, redsel og håpløshet. Mange forteller om en opptrapping av kjefting, restriksjoner, trusler om vold særlig i forbindelse med at de har tatt opp spørsmål rundt arbeidsforhold og lønn.

Ansatte på Filemon fortalte mann som hadde arbeidet fem måneder på en pizzarestaurant på et relativt lite sted i Norge. Han arbeidet seks dager per uke, alle dager fra kl. 13 til kl. 23. Han hadde beskrevet til de ansatte på Filemon at han ikke hadde fått utbetalt lønn, kun fått noen mindre kontantbeløp. En viktig årsak til at han hadde fortsatt å arbeide på restauranten var at han kunne spise restene når dagen var over, selv om det av og til bare var tomater igjen. Beboeren fortalte også at han følte seg både redd og truet, og at etter han sluttet i jobben, hadde sjefen fremsatt trusler mot han.

Trusler fra arbeidsgivere om ulike typer represalier eller oppsigelse har for flere av mennene som er intervjuet, vært noe de har holdt ut lenge. Frykten for hva det kunne medføre å protestere eller slutte, har gjort det tryggere for dem å bli værende. Dette gjaldt også Mario, beskrevet i portrett tre. Som asylsøker med avslagsvedtak på opphold i Norge, opplevde han å være prisgitt det han kalte sjefens lunefulle væremåte. Ved å bryte ut av utnyttelsesforholdet risikerte han å bli utvist fra Norge til en svært usikker tilværelse alene i et fødeland han ikke hadde et forhold til. Mario fortalte i intervjuet at han rømte fra gården allikevel, fordi han opplevde utnyttelsen som fysisk og psykisk uutholdelig, vel vitende om at denne beslutningen kunne føre til utvisning fra Norge.

Peter (portrett to) bodde sammen med fire andre over restauranten de arbeidet i. De ble innelåst om natten når sjefen gikk hjem for dagen. Sjefen gjorde det veldig vanskelig for dem å slutte i jobben fordi han hadde full kontroll over døgnet deres gjennom å isolere dem også på

fritiden/om natten. De ansatte på Filemon bekreftet denne historien da vi spurte konkret om dette tilfellet.

En annen mann som nettopp hadde sluttet i arbeidsforholdet, fortalte at han møtte eieren tilfeldig en gang på T-banen. Eieren var sammen med sin familie, men spurte allikevel om vår informant hadde gått til politiet. Den unge mannen uttrykker overfor oss at han opplevde situasjonen som veldig ubehagelig, og sier følgende:

«Det skjedde ingenting, siden eieren hadde med seg sin familie. Jeg vet ikke hva som hadde skjedd hvis han hadde vært alene».

Fysisk vold

Flere av informantene i undersøkelsen beskrev at arbeidsdagen hadde vært preget av trusler om fysisk vold, men få har vært utsatt for direkte fysisk vold. En av dem som hadde vært ansatt i syv år, opplevde trusler om å bli banket opp. Det samme gjorde en av dem som hadde fått noen privilegier og blitt godt kjent med sjefen, han beskrev at den nærheten han trodde han hadde, i neste øyeblikk kunne føre til ørefik, kjefing og kasting av bildekk mot han. En mann fortalte også om drapstrusler fra utnyttaren:

«He said if I don't shut my mouth, I will take you in my car, I will drive into the forest and I will cut your throat».

Felles for både den psykiske og den fysiske volden som mennene i undersøkelsen fortalte om, var at den tok utgangspunkt i et underordningsforhold som opprettholdes både med ulike typer vold og med økonomiske reguleringer og sanksjoner.

Økonomisk trusler

Som beskrevet i avsnitt 5.1.1. var motivasjonen for å komme til Norge for alle mennene i undersøkelsen i hovedsak muligheten for arbeid og lønn.

Ut fra intervjuene ser det ut til at trusler om ikke å få lønn, eller å få kraftig redusert lønn, ikke nødvendigvis førte til at den ansatte brøt ut av utnyttelsesforholdet. Peter, i portrett to, hadde i utgangspunktet en svært lav lønn. Han tjente 5000 kroner per måned for minst 11 timers arbeidsdager. Etter en tid ble lønnen redusert. Han fortalte at han fortsatte å jobbe til tross for den lave lønnen. Mario, fra portrett tre, fikk lønnen satt inn på en konto tilhørende arbeidsgiveren. Han måtte be om penger hver gang han skulle bruke noe, og i tillegg fortalte han at han måtte vise kvittering for det han hadde kjøpt. Han sluttet ikke i jobben før det hadde

gått omtrent ett år. Han fortalte at kontoen da ble sperret, og han mistet tilgang til den. Selv om han fikk kost og losji, sammenlignet han seg med dyrene på gården og mente de hadde bedre vilkår enn han.

Flere av deltakerne i studien ga eksempler på hvordan arbeidsgiveren hadde tatt kontroll over deres og de øvrige ansattes økonomi. Dette kunne gjøre det svært uklart for de ansatte hva som ville skje hvis arbeidsgiveren ble misfornøyd med dem eller om de ville få sin lønn dersom de forlot arbeidsplassen. Mennene kom til Norge for å jobbe og tjene penger, og når det økonomiske utbyttet faller bort eller blir vesentlig redusert, fremstår denne tvangsmekanismen som svært sterk og rammer mennene hardt. Økonomiske trusler henger også tett sammen med trusler om fysisk og psykisk vold i de fleste av historiene vi har fått innblikk i.

De ansatte på Filemon fortalte om en mann i begynnelsen av 30-årene som var i utnyttelsesforholdet i fire år, han hadde vært i Norge i åtte år. Han hadde jobbet i et vaskebyrå. Han hadde oppgitt å ha blitt tvunget til 70 timer tvangsarbeid per uke, det var husvask både privat og i bedrifter. Timebetalingen var på 40 kroner. Han hadde ikke hatt tilgang til egen bankkonto og han bodde hos arbeidsgiveren. Dette gjorde at han økonomisk var helt avhengig av utnyttaren. Arbeidsforholdet ga han angst og søvnproblemer, og til slutt klarte han å bryte ut ved å få hjelp av en offentlig instans, som også henviste han til Filemon.

Relasjonelle og eksistensielle trusler

Flere av mennene som er intervjuet har beskrevet at de har hatt en vanskelig fortid og få stabile relasjoner i sitt liv. For en mindre gruppe av mennene, blant andre Mario, var relasjonen til utnyttaren tett. Mario beskrev overfor naboene bonden og kona hans som sine adoptivforeldre. Med sin sårbarhet fra en krevende oppvekst kan det synes som han var et lett bytte for utnyttare som spilte på relasjonelle mekanismer. Bonden synes å ha knyttet Mario til seg ved å bygge tillit, la han bli en del av familien, gi løfter om en ny fremtid i Norge, gi han store oppgaver. De informantene som ble intervjuet som kjente Mario, fortalte at han var arbeidsom og ansvarlig, noe som også gjorde han attraktiv for utnyttarne.

Utnyttelse i arbeidsforhold kan også forekomme i bransjer som man ikke nødvendigvis tenker på i den sammenhengen. Utestengelse fra et miljø som betyr svært mye for deg både sosialt, spirituelt, eksistensielt og praktisk, kan utgjøre en sterk sanksjonsmekanisme. En av våre informanter fortalte at han opplevde å leve lenge i en form for ufrihet og tvang som han behøvde hjelp til å komme ut av og få beskyttelse fra. Han kom til Norge for å gå på en skole, der han

fikk kost og losji. Han opplevde stadig oftere at grensene for hva som ble sett på som dugnad/frivillig arbeid, ble tøyd. Han jobbet i en bruktbuikk med ulike oppgaver, samt at han gjorde arbeid på lederens private eiendom. Han fikk høre av sin «velgjører» at han måtte «gi tilbake» for det han hadde fått gjennom skolen. Da skolen var slutt, takket han ja til lønnet arbeid ved skolen. Han jobbet døgnet rundt. Mannen forteller at en bekjent som også kjente til stedet der han ble utnyttet, sa følgende til han: «Stop being naive». Vedkommende tok han med seg til banken hvor han hadde konto, og der ble det avslørt at utnyttaren systematisk tappet hans konto. Pengene var brukt til reiser, hotellopphold, bensin og restaurantbesøk. Mannen fortalte at han fikk en akseptabel betaling for det arbeidet han gjorde, men var blitt lurt til å gi fra seg bankkort og PIN-kode til utnyttaren. Denne personen brukte opp store deler av mannens lønn, mens mannen selv levde et sparsommelig og enkelt liv. Grunnen til at han ikke hadde kontaktet banken tidligere var blant annet at utnyttaren truet han med at deling av PIN-kode medførte fengselsstraff i Norge, og utnyttaren kom også med drapstrusler overfor mannen hvis han ikke gjorde som utnyttaren ville. Kontoen ble sperret, og mannen påstår at over 170 000 kroner er forsvunnet. Kort tid senere ble vedkommende sagt opp fra jobben. Via kontakter i Frelsesarmeen kom han til Filemon, som så formidlet kontakt med bistandsadvokat.

Mange av mennene fortalte i intervjuene om at sjefen tjente mye penger, og at de etter hvert følte seg utnyttet og lurt. Jan, som vi presenterte i det første portrettet, synes at sjefen levde «like the Prince of Persia». Samtidig opplevde mennene det som vanskelig å komme ut av arbeidsforholdet, da sjefen hadde stor makt over dem, blant annet ved å holde tilbake penger og ID-papirer. I neste avsnitt vil det bli belyst hvem menneskene som utnyttet mennene i vaskehallene, restaurantene, steinleggingsfirmaene eller rengjøringsbyråene, var.

5.1.6 Kjennetegn ved utnyttarne

Gjennom våre intervjuer med beboere på Filemon, ansatte og samarbeidspartnere har vi vært opptatt av dem som blir utnyttet, og ikke dem som utnytter. Allikevel har det gjennom intervjuene kommet fram beskrivelser av kjennetegn ved utnyttarne fra både Filemon-ansatte, bistandsadvokat og NAV, i tillegg til den informasjonen vi har fått gjennom intervjuene med mennene.

De ansatte på Filemon forteller at deres erfaring er at utnyttarne i hovedsak er det beboerne kaller «utlendinger», det vil si mennesker med ikke-etnisk norsk opprinnelse. For en mann fra bilpleiebransjen, var nettopp det at sjefen ikke var etnisk norsk en kilde til stor undring, han sa:

«Hvordan kan en person fra tredje verden som India eller Pakistan lure en så sterk stat som Norge?»

Bistandsadvokaten forteller at det ofte kan være flere eiere i bedrifter som utnytter arbeidskraft, og de ansatte kan være usikre på hvem som er leder. Et annet kjennetegn som kom fram i flere intervjuer, er utnytters evne til å knytte mennene til seg med ulike mekanismer. Jan fra bilpleiebransjen sa det slik: «Sjefen var en menneskekjenner, vi var avhengige av han, det var ikke en god opplevelse». Hvor bevisste alle utnytterne har vært om sin rolle vet vi ikke, men alt tyder på at både han som lot Mario arbeide med lav lønn alene med ansvaret for alle dyrene på gården, de som tvang Jan i bilpleiehallen til å jobbe mer enn 12-timers dager med svært lite lønn, og Peters sjef i restauranten som låste han inne i leiligheten over restauranten når arbeidsdagen var over, de visste alle hva de gjorde. Kildene våre sier entydig at arbeiderne, gjennom deres bakgrunn som fattige mennesker som prøver å tjene til livets opphold, er i en svært sårbar posisjon som noen arbeidsgivere vet å utnytte til egen vinning. Dette sitatet er fra en med høy utdanning som var tre uker i utnyttelsesforholdet:

«Eieren blir rik ved å ha slaver i restauranten. Politi og rettsvesen vet det, men lukker øynene. De er en del av forbrytelsen, de lukker øynene. Jeg er heldig fordi jeg har muligheter (på grunn av utdanning), ikke mange mennesker har det».

Informantene fremstår i intervjuene som hardtarbeidende og lojale arbeidstakere som er villige til å strekke seg langt og jobbe mye for arbeidsgiveren, noe som vanligvis har høy verdi i norsk arbeidsliv. I dette tilfellet kan det synes som om dette ikke er beskyttende egenskaper, men er risikofaktorer som bidrar til at de blir ofre for menneskehandel.

5.2 Å komme seg vekk fra arbeidsutnyttelse

5.2.1 Å avslutte arbeidsforholdet

For de fleste av de vi intervjuet, har det å bryte ut av utnyttelsesforholdet vært en lang prosess og krevd hjelp fra andre, enten venner eller offentlige instanser, eller at arbeiderne kollektivt forlot arbeidsplassen. Flere av mennene fortalte at de kollektivt bestemte seg for at nok var nok: «Alle sa opp jobben samtidig, vi var slaver der».

Flere av mennene fikk hjelp fra andre til å bryte ut. Mario, fra portrett tre, fikk hjelp av naboer til gården han jobbet på, til å forlate utnytterne. De hadde sett hvor hardt han arbeidet og flere ganger spurt han om han ble utnyttet. En annen fikk hjelp av en venn som kjente godt til arbeidsstedet. I alle disse tilfellene tok prosessen lang tid. Peter, fra portrett to, forteller om at

han ikke hadde brutt ut hvis ikke hans kollegaer hadde gått til politiet og politiet selv oppsøkte han. Han hadde ikke noe annet å gå til, derfor ble han der i 18 måneder til tross for svært vanskelige forhold. Flere andre forteller også om at de fikk hjelp av enkeltpersoner i miljøet rundt til å bryte ut. Dersom det ikke fremsto tydelige alternativer, kunne det virke som om mennene ble værende i det de kjente selv om forholdene var svært vanskelige.

Ansatte på Filemon var opptatt av at vi ikke må stemple dem som blir utnyttet og tillegge dem større sårbarhet enn de selv opplever de har. Deres inntrykk var at flere av beboerne ikke tenkte på seg selv som nederst på rangstigen, og opplevde seg kanskje heller ikke som truet eller utnyttet før noen fortalte dem at de var det. Arbeiderne som kommer til Norge for å jobbe, har i ulik grad vært i arbeidslivet tidligere. Noen har arbeidet i hjemlandet, noen i Italia, Tyskland osv., mens andre er unge og har bare hatt småjobber. Mange synes å ha visst lite om hvordan arbeidslivet i Norge er organisert og regulert. Den bakgrunnen de har fra sine hjemland (som også vil variere), påvirker hvordan de forholder seg til den arbeidskulturen de møter i Norge. Et eksempel på dette er aksepten av svært enkle og til dels farlige boforhold. Samtlige av våre informanter fortalte om boforhold som etter norsk standard vil være uakseptable. Det handlet både om antall personer som bodde sammen på få kvadratmeter, svært dårlige sanitærforhold og muligheter til matlaging. Tilsvarende bo- og levekår var vesentlige elementer av Høyesteretts vurdering av at det forelå tvangsarbeid i den såkalte Gartneri-saken.

5.2.2 Å komme i kontakt med Filemon

Frelsesarmeens Safe House Filemon ble åpnet som «en liten enhet med fokus på menn utsatt for menneskehandel» med fire–fem plasser for menn «som har søkt refleksjon eller som er motivert for å søke om refleksjon i nær fremtid» (Filemon, udatert, s. 3). For å få plass måtte det foreligge mistanke om utnyttelse, at vedkommende selv ønsket å få hjelp og at han har søkt om refleksjon (*ibid.*).

Det ble ved oppstart ansatt en daglig leder i en heltidsstilling, og seks personer i delstillinger. I dag forteller daglig leder at det er tre ansatte i heltidsstilling og færre delansatte; alle jobber direkte med beboerne. Noen ansatte har lang erfaring fra miljøarbeid og Frelsesarmeens øvrige virksomhet, andre har også treårig helse- og sosialfaglig utdanning, eventuell med mastergrad. Botilbudet Filemon har plass til åtte beboere. Det er lokalisert i et hus med to leiligheter, inkludert et fellesrom og kontorer for ansatte. Boligen har hemmelig adresse for å skjerme beboerne mot eventuelle represalier fra overgriper/utnytter. Refleksjonsordningen setter rammer for de ytelsene som beboerne får fra Filemon, ved at beboerne bruker livsoppholdet de

har fått fra NAV, til å dekke sine utgifter. De har også ansvar for matlaging og renhold av eget rom og fellesarealer. I tillegg er det ønskelig at beboerne deltar på arbeidstrening gjennom Frelsesarmeens øvrige tilbud.

I følge statistikk fra Filemon er politiet og politiets avsnitt for etterforskning av menneskehandel (MHA) den instansen som har henvist flest menn som potensielt har vært utsatt for menneskehandel til Filemon (Tabell 5.3). De frivillige organisasjonene som arbeider innenfor det sosialfaglige området – med mennesker som på ulike måter lever i sårbare livssituasjoner – var samlet sett også viktige formidlere av kontakten mellom mennene og Filemon. Gjennom de intervjuene vi har hatt, kan det også se ut som om personlige relasjoner i mennenes nettverk spilte en stor rolle for om den som var utsatt for menneskehandel og tvangsarbeid, klarte å kontakte for eksempel det lokale politiet, Røde Kors eller Frelsesarmeen.

Henvist fra:	
Politi MHA:	17
Lokalt politi:	3
Røde Kors:	4
Frelsesarmeen:	3
IOM:	3
ROSA:	3
Kirkens Bymisjon:	2
Hope for Justice:	2
Den Rumenske Ambassade:	1
Lauras Hus:	1
Krisesenter:	1
Privatperson:	1

Tabell 5.3: Instans som har satt mennene i kontakt med Filemon

I den tiden Filemon har eksistert, har de ansatte foretatt rundt 50 avklaringsamtaler, anslår lederen for Filemon. Dette beskrives å være samtaler som kommer i stand på initiativ fra andre hjelpeinstanser – både offentlige og ideelle – der man trenger bistand til å vurdere om det er menneskehandel. Samtalene beskrives å kunne foregå på telefon, på kafé eller på et kontor, og er en første kartlegging av hvordan man kan hjelpe dette mennesket videre. Utfallet av samtalene har vært både at saken ble avsluttet der og da, at det ble formidlet kontakt videre til

andre sosialfaglige tilbud eller at personen er blitt med til videre samtaler hos Filemon. Ifølge Filemons ansatte er NAV en viktig samtalepartner, på lik linje med Caritas, andre offentlige instanser som for eksempel Skatt Øst, Arbeidstilsynet, samt ROSA-prosjektet, Røde Kors, Kirkens Bymisjon eller Frelsesarmeens egne hjelpetiltak. I dette komplekse feltet fremholder Filemon at det kreves samarbeid for å avklare gråsonesakene. Hvis det ikke er tid nok med en samtale og mannen har behov for et bo- og omsorgstilbud, kan vedkommende få opphold på Filemon inntil saken er bedre avklart.

Ved første kontakt med et mulig offer for menneskehandel fører Filemon en inntakssamtale. De ansatte beskriver at formålet med denne samtalen er å kartlegge historien, fra rekruttering i hjemlandet og til dagens situasjon. Deretter er det viktig å komme nærmere inn på hvordan utnyttelsen har skjedd, i hvilket omfang, for å kunne vurdere om det foreligger elementer av tvang og hvor stor grad av sårbarhet som er til stede. Til dette arbeidet henter Filemon ofte bistand fra NAV ved Human Trafficking Support Oslo (HTSO), som er tema for neste avsnitt.

5.2.3 Vurdering og bistand fra Nav, Human Trafficking Support Oslo (HTSO)

Den 1. oktober 2019 inngikk Frelsesarmeen og HTSO (Human Trafficking Support Oslo) ved NAV Grünerløkka en avtale. Avtalen kom i stand som et resultat av de erfaringene som ble gjort fra oppstart av Filemon i 2016 til i dag, med at man hadde behov for mer tid til å identifisere og kartlegge mulige ofre. Avtalen sikrer at mennene i en avklaringsfase får økonomisk akuttbistand som gjør det mulig å benytte Filemons tilbud inntil nærmere avklaring finner sted.

Ifølge regjeringen er NAV Grünerløkkas rolle som landsomfattende rådgivnings- og veiledningskontor i saker om menneskehandel viktig, da enkelte kommuner relativt sjelden kommer i kontakt med ofre for menneskehandel (Justis- og beredskapsdepartementet 2016, s. 15). I forbindelse med denne rapporten ble to ansatte på NAV Grünerløkka intervjuet. Begge hadde lang erfaring i fra sosialtjenesten generelt og med trafficking spesielt. De orienterte om at HTSO har et overordnet ansvar i Oslo kommune for tjenester til personer utsatt for menneskehandel. Ansvaret er tredelt: For det første koordinerer HTSO tjenester innenfor menneskehandelsfeltet. For det andre forvalter NAV Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) for mulige ofre for menneskehandel. For det tredje påligger det HTSO et ansvar for å bidra til å sikre tidlig identifisering av voksne mulige ofre for menneskehandel.

Kontakten mellom mennene og NAV beskrives å for det meste å handle om bistand med tanke på de ytelsene som mennene har krav på, både økonomisk og helsemessig. Hos menn som antas å være ofre for menneskehandel fordi mulige indikatorer er blitt avdekket, kontaktes bistandsadvokaten så fort som mulig, og HTSO bidrar med råd og veiledning til mennene i denne avklaringsfasen. De NAV-ansatte beskrev i intervjuet at de bistår Filemon i vurderingene av om det finnes indikatorer på menneskehandel. Til sammen har de vært i direkte kontakt med 14 av de 41 som har vært beboere på Filemon. Dette gjelder også dem som ikke søkte refleksjon, men som har valgt IOM-ordningen.

Etter at mennene har kommet seg ut av utnyttelsesforholdet og i kontakt med Filemon, eventuelt mottatt bistand fra HTSO/NAV og bistandsadvokat, venter de på videre avklaring. Her begynner deres hverdag på Safe House Filemon, som er temaet for neste avsnitt.

5.2.4 Hverdagen på Filemon

Personalet på Filemon har i intervjuer lagt vekt på at hver enkelt beboer har ulike behov og at noen trenger tid for å komme i balanse. Det er kartlegging og refleksjon som skal være i sentrum for oppholdet, de ansatte vil, gjennom at beboerne har et trygt sted å bo og noen å snakke med, bidra til at beboerne kan ta valg om sin fremtid. Det er et mål at beboerne kan oppleve at ventetiden ikke er bortkastet, men en hjelp i deres spesielle situasjon. En ansatt sa i intervju at: «Filemon er som et hjem, ikke så profesjonalisert». En annen sier: «Dette skal være et hjem. Vi bare låner et rom i beboernes hus».

Den store bredden i beboernes situasjon og bakgrunn gjør at arbeidsmetodikken er, så langt det er mulig, å tilrettelegge oppholdet for den enkelte beboer, forteller lederen av Filemon oss. På spørsmål til de ansatte om og i hvilken grad de følger opp beboerne etterpå, forteller de at de får SMS-er i ny og ne, der tidligere beboere forteller om livet nå, og de har sporadisk kontakt med tidligere beboere som fremdeles er i Oslo.

I gruppeintervjuet med de ansatte fortalte de at de ofte spør beboerne om det er noe de kan tenke seg å gjøre på fritida, for eksempel gå tur, ta en biltur, gå på museum, klippe plenen, eller bare sitte sammen i stua og prate, se på TV. Relasjonsarbeidet beskrives som viktig. Ved behov engasjeres tolk, og to av de ansatte snakker rumensk. I tillegg kan noen av beboerne litt engelsk, mens andre snakker godt engelsk. Lederen av Filemon forteller: «Det at to ansatte er rumenere styrker språk- og kulturforståelsen og gir gevinst både i å få innblikk og innsikt, samt gi viktig og nødvendig informasjon til beboere».

Kontoret til de ansatte ligger rett ved stue/kjøkken slik at beboerne på en måte kan føle seg overvåket. Det var ikke meningen, derfor lukket de ofte døra til kontoret, men sa klart ifra at beboerne kunne banke på og komme inn hvis de ønsket kontakt. De ansatte beskriver at ideologien som ligger i bunnen i Frelsesarmeens sosiale arbeid, betyr stor takhøyde. Det å se mennesker og hjelpe dem er sentralt, fremholdes det.

De som jobber på Filemon, fortalte i intervjuene at de prøvde å være spørrende til det beboerne fortalte, de ga veiledning, gjentok ofte informasjon de tidligere hadde gitt fordi, den kanskje ikke var forstått. De ansatte fremholdt også at noen har behov for å bli veiledet i hvordan en oppvaskmaskin fungerer og hvordan man vasker et gulv, mens andre hadde behov for samtaler om den situasjonen de var i og veien videre. En av de ansatte trakk fram viktigheten av å lære beboerne som bor der over tid, å bli selvstendige:

«Vi har som hovedmål å styrke den enkeltes evne til egenomsorg. Målet er å tilføre dem kompetanse og kunnskap slik at de kan stå sterkere til å møte den hverdagen som møter dem etter at botiden er over. Dette handler om alt fra tannpleie til å ha kunnskap om rettigheter og plikter i arbeidslivet.»

Filemon tilbyr ikke plass til mennesker med kjente omfattende rusproblemer eller psykiske lidelser. Disse henvises til andre tilbud. Samtidig undrer ansatte i Filemon seg over om det er slik at de ikke fanger opp beboere med traumer, og at de kunne hatt en bedre kartlegging av dette. De ansatte fortalte oss at det ikke alltid er konfliktfritt på «huset», at det har vært episoder med utagerende atferd og krangling, og at beboere har blitt utvist fra stedet pga. gjentatte konflikter. De ansatte sier de flere ganger har vært i tvil om hvorvidt utageringen skyldes ustabilitet og psykiske lidelser hos beboeren, eller om det er vanlige uoverensstemmelser som kan oppstå når man bor under samme tak.

Filemons egen statistikk viser at godt over halvparten av mennene har bodd på Filemon i under én måned (Tabell 5.4). Det er 11 personer som har bodd der mellom én måned og ni måneder, mens kun to har bodd der lenger enn ett år. Lengste botid til nå er 19 måneder.

Botid Filemon:	Antall personer:
Fra 1 til 29 dager:	25
Fra 30 til 60 dager:	1
Fra 2 til 6 mnd:	6
Fra 6 til 9 mnd:	4
Fra 9 til 12 mnd:	0
Mer enn 12 mnd:	6
Ikke flyttet ut pr.d.d:	3

Tabell 5.4: Oversikt over lengde på opphold ved Filemon

En av mennene som fikk innvilget refleksjon, beskriver sitt forhold til Filemon slik: «Filemon helped me so much. I felt safe. I was protected. They make you feel like you are at home». En annen fortalte:

«Vi kan takke disse menneskene her [på Filemon] som har hjulpet oss, ikke politi, ikke det offentlige, ikke skattemyndighetene. [Hvis vi hadde overlatt hjelpen til dem,] hadde ingenting skjedd. [Sjefen vår] hadde blitt redd hvis det hadde vært flere kontroller. Det finnes mange bevis, men politiet sier at de ikke finnes. De kan sjekke alt vi sier, det er sant».

Alle beboerne vi har intervjuet, fremhever at de føler seg ivaretatt, at de opplever Filemon som et trygt og sikkert sted, at de ansatte er veldig dyktige i jobben sin, at bistandsadvokaten hjelper dem og sørger for at de får anmeldt forholdet hvis de ønsker det og at de får søkt om enten IOM eller refleksjon, eller på annen måte får hjelp til å komme seg hjem.

Flere av de mennene vi intervjuet, fremholder at de både føler seg trygge og opplever at de ansatte er interesserte, kunnskapsrike og vennlige. Noen av dem vi snakket med, fortalte at de kjente til Frelsesarmeens arbeid fra sitt hjemland og at de stolte veldig på de ansattes kunnskap og på organisasjonen. Siden Frelsesarmeen også har arbeid i Øst-Europa og flere av beboerne kommer derfra, kjente de til organisasjonen.

Det er ingen kritiske bemerkninger å få fra informantene om Filemon og hvordan de ble fulgt opp der. Dette kan skyldes at de ikke har så mange kritiske betraktninger og/eller at de ikke tør å fortelle oss om kritikkverdige forhold fordi de er opptatt av å si det de tror vi forventer. Det som kommenteres, er viktigheten av å få omsorg, føle trygghet og ha en jobb å gå til fordi ventetida kan bli lang.

5.2.5 Realitetsorientering av beboerne, en del av botilbudet

I prosjektrapporten (2016) beskrives Filemon som mer enn en trygg bolig. Det fremheves at tiltaket skal ha innhold i fokus. Dette eksemplifiseres ved å trekke fram både sosiale aktiviteter, samtaler og en sterk vekt på arbeidsrettede tiltak. På den ene siden uttrykte de ansatte på Filemon at beboernes største behov, når de ankom huset, var å kunne hvile. På den andre siden ville de ikke la beboere gå ledig i for lang tid.

De ansatte på Filemon uttrykte tydelig at de ikke skal skape falske forhåpninger om en fremtid i Norge. I oppstartsperioden for Safe House Filemon var de opptatt av å legge til rette for at beboerne skulle kunne lære norsk, både ved å få opplæring på voksenopplæringen og ved å fokusere på språk i dagliglivet på Filemon. Under intervjuene var de ansatte tydelige på at norskopplæring var et dilemma. På den ene siden er viktig at alle som skal arbeide i Norge, bør lære seg norsk, samtidig som mange av beboerne ikke kommer til å komme i de situasjonene der de får lovlig arbeid i Norge. «Kanskje burde vi heller lære dem engelsk?» undret en av de ansatte. De ansatte trekker også fram at mange av beboerne i starten virker motivert for å lære norsk, men at motivasjonen synker etter hvert. De ansattes erfaring var at beboerne ofte ikke hadde motivasjonen eller forutsetningen som skulle til for å lære et nytt språk. En av beboerne ble trukket fram som eksempel på det motsatte. Peter, som vi hører om i portrettene innledningsvis, gikk åtte måneder på voksenopplæringen, og han har etter noe fram og tilbake nå skaffet seg fast jobb i Norge og har dermed nytte av norskopplæringen. Informanten fra Justisdepartementet påpekte viktigheten av å realitetsorientere beboerne, og trakk i den forbindelse fram den praksisen Frelsesarmeen og Filemon har når det gjelder synet på deltakelse i norskopplæring. Han trekker fram at mange stillinger i Norge i dag krever et visst nivå for formell utdanning, noe som ikke mange av beboerne på Filemon kan vise til.

Flere ansatte på Filemon snakket også om realitetsorientering. Behovet for å «virkelighetsorientere» ble også brukt. Et annet eksempel på dette er hvordan det norske systemet fungerer, ikke bare når det gjelder rettigheter og ordninger knyttet til arbeidsutnyttelsen, men også for eksempel når det gjelder rettigheter til helsehjelp. Både Filemon- og NAV Grünerløkka-ansatte forteller om at mange av menene har ønsker og har behov for å få reparert tenner, eventuelt å få satt inn nye. De har kun krav på akutt tannbehandling, en vurdering som tannlegen er ansvarlig for å gjøre. Når avslaget kommer, hender det at forventningene ikke stemmer overens med utfallet av saken.

Hverdagen på Safe House Filemon fremsto ifølge både ansatte og beboere som veldig forskjellig, avhengig av om beboeren var der kun kort tid eller hadde fått innvilget refleksjon og bodde der i lengre tid. Filemon samarbeidet med politi, bistandsadvokat, NAV knyttet til helse- og sosialtjenester, og ulike organisasjoner som ga aktivitetstilbud til beboerne. Filemons filosofi var at beboerne så fort som mulig skulle komme i aktivitet. Dette skal vi behandle i neste avsnitt.

5.2.6 Samarbeid med andre hjelpeinstanser under oppholdet på Filemon

Arbeidstrening

11 av beboerne har hatt arbeidspraksis formidlet av Filemon. Dette er menn som har bodd der i tre måneder eller lenger. Arbeidet har vært knyttet til Fretex, Heimen eller hotellpraksisplasser. I Filemons årsrapport fra 2016 og fra 2018 fremheves viktigheten av aktivitet, og arbeid som aktivitet, for beboere som har fått innvilget refleksjon og skal bo på huset ut over noen få uker. De ansatte fortalte i intervju at beboerne har hatt varierte erfaringer med dette, blant annet knyttet til det å skulle arbeide et sted uten å få betalt for det. Det at de får penger av NAV og har arbeidstrening for Fretex eller på et hotell, er en uvant ordning for beboerne. Ordningen kan synes å være bra for deltakerens livskvalitet, men samtidig kan den fremstå som arbeidsutnyttelse hvis det ikke gis innføring i hvordan systemet fungerer. Utbetaling fra NAV, samt gratis bosted, utgjør en redelig månedslønn (da det ikke kan utbetales lønn når en person har refleksjonsstønad). De ansatte presiserer at man kan jobbe ordinært og motta lønn i refleksjonsperioden, men det utbetales ikke lønn når man er i arbeidstrening.

Formålet med refleksjonsperioden må gjentas ofte for beboerne, forteller de ansatte oss. Det hender at refleksjonsperioden avbrytes av en beboer før tida fordi personen føler det meningsløst å være i den situasjonen, sier de ansatte. Det at syv av ti som benyttet refleksjonsordningen velger IOM før refleksjonsperioden er over, sier kanskje noe om at refleksjonsperiodens lengde for mange blir for krevende med henblikk på en tilværelse på siden av både familie, arbeidsliv og sosialt liv ellers. Det er stor enighet blant de ansatte på Filemon om at det største ønsket til alle beboere er å få seg en jobb – og være i arbeid. De mulighetene beboerne har til dette, avhenger av flere forhold, ikke minst av om de kommer fra EØS-land og har rett til arbeids- og oppholdstillatelse.

Helsetjenester

Når det gjelder helsehjelp, henvises beboerne til en helsesjekk når de kommer, og de sjekkes for tuberkulose og behandles hvis det er behov for det. I intervjuer med de ansatte på Filemon og dokumentgjennomgang har vi sett at flesteparten av de 13 som har bodd på Filemon over lengre tid har mottatt helsehjelp. Dette gjelder særlig akutt tannbehandling. To personer har mottatt psykologhjelp gjennom NAV og DPS. Personalet har beskrevet at det kan være vanskelig å få psykologhjelp da det trengs D-nummer, som det tar tid å få. Hvis mennene har behov for somatiske helsetjenester og ikke har fastlege, henvises de til Frelsesarmeens Gatehospital, Helsecenter for papirløse eller fastleger som tar imot personer utenfor fastlegeordningen. I henhold til Forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket § 3 har alle personer som oppholder seg i Norge rett til øyeblikkelig helsehjelp.

5.2.7 Kontakt med bistandsadvokat

Tidlig i prosessen formidler Filemon kontakt mellom det antatte ofret for menneskehandel og bistandsadvokat for at det skal holdes en avklaringssamtale. Bistandsadvokaten som ble intervjuet i forbindelse med denne rapporten, har så langt vært involvert i 30–35 saker om menn som mulige ofre for menneskehandel. Lov om fri rettshjelp § 11 første ledd nr. 6 gir en person rett til å søke fri rettshjelp (uten behovsprøving) dersom vedkommende har vært utsatt for handling som nevnt i Lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) § 107a første ledd bokstav a. I denne bestemmelsen henvises det, blant annet, til overtredelse av straffelovens § 257, dvs. menneskehandel. Mulige ofre for menneskehandel har dermed krav på minimum tre timer juridisk bistand for å vurdere anmeldelse av menneskehandel, og eventuell søknad om refleksjon.

Noen av mennene ble, ifølge advokaten, lokket til Norge med løfte om mye høyere lønn enn den de endelig fikk. Selv om muligens noen av mennene ikke var omfattet av strl. § 257, ble alle, uten unntak, utnyttet. Advokaten forteller at graden av utnyttelse varierte, og ikke alle falt inn under de snevre straffbarhetsvilkårene i menneskehandelsparagrafen. Ifølge advokaten hadde derimot alle menn til felles at de var sårbare i hjemlandet, men ble ytterligere sårbare etter ankomst i Norge.

Bistandsadvokaten forteller at hennes erfaring er at ingen av mennene hadde fått regelmessig lønn, selv de som var registrert som ordinære arbeidstakere. De fleste var, etter advokatens mening, utsatt for et trusselregime, enten direkte eller ved at de hadde hørt om andre som hadde

blitt utsatt for det. På mange av arbeidsstedene der mennene jobbet, var det et «broket bilde» med hensyn til hvem som egentlig var sjefen med ansvaret for arbeidstakerne.

Når mennene bestemte seg for å bryte ut av arbeidsforholdet, var de vanligvis ikke opptatt av straff, men heller at sjefen som hadde snytt dem, skulle få «svi». De ville få lønnen som de fortjente. Mennene opplever seg ofte sviktet av det norske samfunn og er «forbannet på systemet». Noen av mennene så ikke seg selv som ofre fordi offerbegrepet er knyttet til skam og skyld, hevder advokaten. Advokaten mente at de ikke ville risikere å måtte reise hjem uten lønn; da ville familien skjønne at de hadde blitt utnyttet, og det tålte ikke æren deres. De hadde tross alt ofte et forsørgeransvar.

De ansatte på Filemon fortalte at bistandsadvokatene spiller en viktig rolle ikke bare formelt ut fra sin funksjon overfor mennene, men også uformelt på grunn av stor kjennskap til menneskehandelsfeltet. Ifølge de ansatte er Filemon opptatt av ikke å skape falske forhåpninger hos mennene ved for eksempel å lokke med refleksjonstid og arbeidspraksis, hvorpå mennene får avslag og har brukt seks måneder på å vente til ingen nytte. «Livet blir for enkelte satt på vent», mener en av de ansatte om situasjonen til disse mennene. Derfor er samspillet mellom bistandsadvokaten, NAV og Filemon viktig for å ta så riktige avgjørelser for beboeren som mulig. Bistandsadvokaten trekker også fram viktigheten av den nye avtalen med NAV for raskt å kunne tilby mennene et sted å bo, noe å spise og beskyttelse. Styrken til Filemon er å møte fornærmedes behov i en krisesituasjon. «Dette ligger i hele Frelsesarmeens tankegang», sier bistandsadvokaten. Dette understrekes også av informanten i Justisdepartementet, som har stor tro på Filemon og den måten de ansatte møter ofrene for menneskehandel på. «Realistisk aktør for utsatte mennesker», er slik han beskriver Filemon.

5.2.8 Politianmeldelse av utnyttelsesforholdet

31 av 41 beboere har anmeldt sin tidligere arbeidsgiver, viser tall fra Filemons statistikk. Flere av mennene fortalte at de fortsatt blir truet, at tidligere arbeidsgiver ringer, og at de var redde for å bli funnet: «Han er et farlig menneske. Kan betale andre for å gjøre noe mot oss». Dersom mennene anmelder arbeidsgiveren til politiet, er det de ansattes erfaring at noen av mennene er redde for represalier. Enkelte har blitt utsatt for grove trusler og i noen tilfeller blitt truet med vold dersom de anmelder. Noen av arbeidsgiverne beskrives av mennene å ha nettverk både i Norge og for eksempel i Romania som kan sørge for represalier mot fornærmede eller hans familie. Statistikken fra Filemon viser at det i bare tre av de registrerte sakene ble besluttet å ikke anmelde. Resten av sakene er anmeldt (eller uavklarte).

Til tross for at det kan oppleves som mye «bryderi» å anmelde en sak, har 31 beboere anmeldt sin sak. Bistandsadvokaten gir uttrykk for at det kan være særlig belastende for de fornærmede å gå til sak. Advokaten var tydelig på at terskelen for at en sak blir sendt til domstolen var høy. Siden det er så få saker som kommer inn til domstolene, er det heller ikke klart definert hva som er terskelen for menneskehandel eller, for den saks skyld, forledelse til menneskehandel. Forledelsesvilkåret har, for eksempel, ikke blitt prøvd i rettssystemet ennå. Andre ubesvarte tolknings spørsmål er om når en person er sårbar nok, og når det foreligger nok tvang. Bistandsadvokaten mener at det er ressurskrevende å føre saker etter strl. § 257, men «vi må utnytte rommet i straffebudet ytterligere». Bistandsadvokaten er bekymret for at for lite rettspraksis kan skape et rettstomt rom. Hvis det ikke blir rettsaker etter strl. § 257, blir disse ofrene kun behandlet av rettssystemet gjennom utlendingslovens § 108. Advokaten pekte på at det kunne være behov for en ny straffebestemmelse som gjør utnyttelse straffbart. Ut fra et rettighetsperspektiv gjorde advokaten rede for at det kan bli uriktig å behandle menneskehandelssaker utelukkende etter utlendingslovens § 108. Det på bakgrunn av at den norske stat etter praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) er forpliktet til å etterleve alle menneskerettigheter, inkludert positive rettigheter. Advokaten beskrev at Norge synes å kunne operere på kant med Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) fordi det mangler et system for å fange opp de som blir utnyttet. For tiden vet ikke politietterforskere hvilke rettigheter de fornærmede har, men advokaten håpet at det ville skje en forbedring her: Her gjelder det å huske at menneskehandel er samfunnsskadelig adferd som rammer alle som vil drive lovlig business. Dessuten tapper menneskehandel det norske samfunnet for masse penger og ressurser på samfunnsnivå, og «det må bli annerledes», mente bistandsadvokaten.

Ingen av mennene som har vært hos Filemon har fått realitetsbehandlet saken sin etter strl. § 257 for en domstol. Dette betyr derimot ikke at ingen av sakene til mennene kommer opp i retten, da de kan ha kommet opp etter andre lover. Rettsaker på grunnlag av andre lovbrudd er ikke synlige i tallmaterialet. Bistandsadvokaten opplyste at det ved flere anledninger har blitt innledet sivile saker der mennene krever lønnsbetaling eller lignende. Det foreligger ikke tall på hvor mange saker dette gjelder.

5.2.9 Et krevende valg: refleksjonsordningen eller retur via IOM

Refleksjonsordningen

Tiltaket Filemon er tett knyttet til refleksjonsordningen som gir midlertidig opphold til mennesker som antas å være utsatt for menneskehandel. Formålet med ordningen er at disse kan bryte med miljøet de har vært en del av, og å legge til rette for at bakpersoner skal kunne straffeforfølges. Refleksjonsordningen varer i inntil seks måneder. Ansatte i Filemon er opptatt av å fortelle at det er mennene selv som må ta valget om å søke refleksjon eller ei. De ansatte kan bare vise til andre beboeres tidligere erfaringer med refleksjonsordningen. De mener at bistandsadvokatene oftere er tydeligere enn de ansatte på Filemon selv

I den tiden Filemon har eksistert, har 12 av 41 beboere søkt om refleksjon. Ti personer fikk innvilget refleksjon, og 25 har valgt å ikke søke. Grunnene til at mennene velger å ikke søke refleksjon kan være mange, men informantene i undersøkelsen trekker fram følgende forhold som avgjørende: Det blir for usikkert hva som kommer ut av perioden, det er for lang tid uten inntektsgivende arbeid og med en uavklart situasjon, det er ofte ikke gode nok bevis, de som er EØS-borgere har ikke så mye å hente på en rettssak med tanke på mulig oppholdstillatelse, eller de vil rett og slett bare hjem og prøve på nytt å få seg jobb.

Som vist over i avsnitt 4.8.1., har antatte ofre for menneskehandel blant annet krav på trygg bolig, sosialhjelp og nødvendig helsehjelp. Filemon bistår mennene med disse rettighetene ved å tilby dem en bolig, sosialfaglig oppfølging etter behov, samt mulighet for ulike typer aktivitet/arbeidspraksis og veiledning. De formidler kontakt med NAV for sosialtjenester og videre henvisning til helsehjelp ved behov. På spørsmål om de ansatte opplever at beboerne forteller mer om saken sin etter hvert som de får tillit til hjelperne i Filemon og i offentlige instanser, svarer de at de opplever det, og at det både kan styrke og svekke saken. Allikevel sier de at det som regel ikke er de store poengene som kommer i samtalene med mennene. Det er stor forskjell på alvorlighetsgraden i mennenes historier, mener de ansatte. Graden av utnyttelse varierer, og de ansatte har erfart at det at ordningen er lik for alle kan oppleves som urettferdig for beboerne. Kanskje burde ordningen behøvsprøves og dermed mer tilpasses den enkeltes behov, undres de ansatte på Filemon.

Informanten fra Justisdepartementet var blant annet opptatt av at mennene måtte «fatte reflekterte valg». Gjennom måten Filemon arbeider på, mente han at intensjonen med refleksjonsordningen ble ivaretatt, både ved å vise omsorg for enkeltmennesket og ved å åpne for en mulig straffeforfølgelse av bakpersonen(e). I tillegg anfører han at ordningen ikke ble

utredet godt nok da den ble utvidet til 6 måneder, og at erfaring nå tilsier at det muligens må en endring til.

De ansatte på Human Trafficking Support Oslo (HTSO), NAV Grünerløkka, forteller at de opplever refleksjonsordningen som en godt fungerende ordning, fordi den har lav terskel og gir mulighet for at advokat og politi kan jobbe med saken. Den gir også et pusterom, og mulighet for ivaretagelse av de mulige ofrene. Samtidig forteller de at de ser at ventingen og usikkerheten på hva som skal skje videre med personene, er en belastning for mennene: «Reflektantene vil jo egentlig jobbe og tjene penger, og så blir de gående på sosialhjelp». Det kan føre til at mennene blir passivisert og frustrert. De ansatte i HTSO sier de opplever at mange mister gnisten og føler de ikke kommer videre i livet: «Det er jo en litt vanskelig jobb, for det er jo ikke så mye vi får gitt dem». I likhet med bistandsadvokaten mener også de ansatte i HTSO/NAV Grünerløkka at det kunne vært prøvd flere saker for domstolene.

På spørsmålet om hvilke typer menn som søker refleksjon, trekker de fram at de mennene som «har noe hjemme», aller helst vil reise til hjemlandet sitt så fort som mulig og velger derfor IOM fremfor refleksjonsordningen. De legger til at «de som har brutt opp fra hjemlandet, kan muligens også avvente her, søke refleksjon og håpe på å få penger fra tidligere arbeidsgiver». De ansatte ved HTSO beskrev også at det kan være en motsigelsen mellom behovet for ivaretagelse av ofrene og høye måltall om utsendelse av mennesker uten lovlige arbeidskontrakter, arbeidstillatelse og oppholdstillatelse.

IOM

Den internasjonale organisasjon for migrasjon (IOM) tilbyr to typer returordninger: det ordinære programmet for frivillig assistert retur, og prosjektet for sårbare migranter. Programmet for frivillig assistert retur er, ifølge IOM, et returassistanseprogram for asylsøkere og migranter uten lovlig opphold i Norge. Målet for programmet er å assistere migranter med en organisert, trygg og verdig retur. Dette programmet omfatter asylsøkere som enten venter på utfall av eller har fått avslag på (anke på) asylsøknad eller har trukket sin asylsøknad. Dessuten er enhver migrant som ikke har søkt asyl eller som ikke har lovlig opphold i Norge, berettiget til å søke om assistert retur. Visse migranter kan søke på og kvalifisere til økonomisk re-integreringsstøtte, som blir utbetalt ved ankomst i hjemlandet (IOM-retur).

Migranter som reiser tilbake med det spesielle «sårbare migranter»-prosjektet, tilbys en re-integreringsstøtte til en verdi av 42 000 kroner, som administreres av IOM i hjemlandet.

Støttens formål er å dekke kostnader til livsopphold, bostøtte, medisinsk støtte eller utdanning/yrkesopplæring. IOM tilbyr disse migranter «ekstra og personlig tilrettelagt støtte før, under og etter retur» (IOM, sårbare migranter). Migrantene må rette sine respektive søknader om retur (frivillig assistert retur eller deltakelse i «sårbare migranter»-prosjektet) direkte til UDI. UDI bestemmer om søknader innvilges, og videreformidler disse deretter til IOM, som er Norges gjennomføringspartner for assistert retur. Som en FN-organisasjon er IOM ikke underlagt norske myndigheter og har dermed heller ikke mulighet til å påvirke myndighetenes beslutning om innvilgning av søknader (IOM-retur).

Filemon har et formalisert samarbeid om informasjon om muligheter for frivillig retur via IOM, FNs migrasjonsbyrå. Ifølge Frelsesarmeens prosjektbeskrivelse er IOM en naturlig samarbeidspartner når menn ønsker å reise tilbake til hjemlandet (Filemon, s. 4).

23 av 41 beboere på Filemon ble innvilget assistert retur via IOM-ordningen. Alle søknader fra Filemon-beboere om retur ble administrert via «sårbare migranter»-prosjektet.¹⁰ Ved vurdering av søknaden legger IOM til grunn informasjon fra Filemon og/eller bistandsadvokaten, og eventuell refleksjonssøknad, som da enten er innvilget eller ikke.¹¹

Bistandsadvokatens erfaring var at det opplevdes mer rasjonelt for mennene å reise tilbake til hjemlandet og begynne på nytt enn å måtte vente på etterforskning av straffesaken og en eventuell rettssak. Advokaten hadde erfart at venting kunne være destruktiv for mennene. Derfor var det også helt vesentlig at «Filemon-pakken» tilbød mennene noe å gjøre, i tillegg til et sted å bo. Advokaten beskrev at tilbudet ved Filemon hadde en styrke ved at mennenes ble støttet til å vurdere sine egne behov heller enn slavisk å analysere vilkårene i strl. § 257. I den forbindelse var Filemons samarbeidsavtale med NAV veldig viktig fordi de fornærmede raskt og tidlig i prosessen måtte kunne tilbys et sted å bo og noe å spise.

Ansatte på Filemon trekker fram at de opplever at beboerne ikke har fortalt familien om utnyttelsen de har vært utsatt for, og at de derfor får et forklaringsproblem hvis de kommer hjem uten penger. De ansatte på Filemon har erfart at beboerne gjennom å velge IOMs returordning får både en verdighet og en form for oppreisning: «Det å bli kalt offer og få rettigheter og penger hjelper. Stolthet ved å få penger og hjelp av politiet, det viser at jeg ikke er dum. Pakka IOM er en måte å beholde æren på». Filemon-ansatte fokuserer også på at IOMs returordning velges

¹⁰ Bekreftet i e-post fra IOM (19. november 2019).

¹¹ Bekreftet i e-post fra Filemon (19. november 2019).

fordi beboerne ikke har noe å tjene på refleksjon og eventuell straffesak. Ifølge erfaringen til informanten i Justisdepartementet er IOM-ordningen best tilpasset personer som har vært utnyttet innen prostitusjon, og han ser at IOM-ordningen kan misbrukes av arbeidsmigranter fra EØS-området».

Dersom man er asylsøker og ikke kan/vil reise tilbake til hjemlandet, er retur gjennom IOM ikke et alternativ. I hvilken grad refleksjonsordningen er et reelt alternativ for disse menneskene, er også et spørsmål. En av de tidligere beboere til Filemon kom fra utenfor EØS-området og hadde søkt refleksjon. Etter hans opphold på Filemon ble han hentet av Politiets Utlendingsenhet (PU) og sendt ut av Norge, til tross for at han, ifølge bistandsadvokaten, var offer i en klar utnyttelsessak der det forelå sterke bevis. De ansatte på Filemon sier at det kan hende at papirløse eller flyktninger med avslag ikke kommer til Filemon fordi de ikke har tillit til systemet, er redde for at de skal bli sendt ut av Norge enten i avklaringsfasen, under refleksjonen eller etterpå. Erfaringen til Filemon-brukeren som ble uttransportert fra Norge, bekrefter dette inntrykket.

Forholdet mellom IOM og refleksjonsordningen for Filemons beboere

I intervjuet ga en av de ansatte ved Filemon uttrykk for at refleksjonsordningen er kompleks:

«Refleksjonssporet kan være en blindvei. (...) Folk trenger tid, og noen mangler også tillit. Beboerne spør hele tiden hva som skjer videre i saken. Flere går inn i refleksjon, men blir lei [av å vente] og går for IOM. Jeg tror ikke vi har anbefalt noen om å ikke søke refleksjon, men det har vært noen som har ønsket å dra hjem».

Totalt av de som har benyttet seg av Filemons tjenester, var det 23 som valgte IOM-ordningen. Av disse til sammen 23 menn var det 16 som ikke gikk veien om refleksjonsordningen. Av de ti som benyttet seg av refleksjonsordningen, var det syv som i neste omgang benyttet IOMs tilbud om assistert retur. De hadde bodd på Filemon mellom tre og syv måneder, mens en bodde der i 19 mnd.

		Antall menn søkt refleksjon	
		Ja	Nei
Antall menn søkt retur gjennom International organization for migration (IOM)	Ja	7	16
	Nei	3	15

Tabell 5.5: Oversikt over valg av refleksjon og IOM

Da Filemon-prosjektet ble startet, ble botilbudet koblet direkte til en søknad om refleksjon. Dette hadde som konsekvens at menn som ikke søkte refleksjon og heller ikke var motivert for å søke i nær fremtid, ikke skulle og kunne få tilbud om opphold hos Filemon. I senere tid har tilbud om plass på Filemon ikke vært direkte knyttet til en refleksjonssøknad ved inntak. Terskelen er, ifølge Filemons ansatte, nå lavere enn den opprinnelig var da Filemon ble startet opp. Dette ble også bekreftet av informanten fra Justisdepartementet, som sa at Filemon fanget opp også de som ikke nødvendigvis er ofre for menneskehandel, men som trenger en akuttvurdering og kortvarig bistand. Nå blir disse mennene fanget opp allerede i utredningsfasen slik at, ifølge de ansatte på NAV, «sosialtjenesten [kan] komme på banen». Filemons ansatte og HTSO foretar, i det første møtet med et mulig offer, en foreløpig vurdering av om det er indikatorer som tilsier at det kan være snakk om menneskehandel. De ansatte på Filemon er tydelige på at de ofte trenger juridisk bistand gjennom bistandsadvokaten for å kunne vurdere hva som kan regnes som tvang og/eller trusler etter straffelovens definisjon.

6 Menn utsatt for tvangsarbeid i Norge

6.1 Har mennene vært utsatt for tvangsarbeid og menneskehandel?

Som beskrevet i rapportens kapittel 1 eksisterer det en rekke myter og misforståelser når det gjelder menneskehandel. Disse handler blant annet om at menneskehandel først og fremst dreier seg om prostitusjon, og at kun kvinner og barn kan være ofre for menneskehandel (KOM 2008, s. 6). Intervjuene med de 15 mennene som har benyttet seg av Filemons tilbud, viser derimot at også menn kan være ofre for menneskehandel. En samlet vurdering av deres sårbarhet, arbeids- og levekår i Norge og reelle muligheter for å bryte ut av arbeidsforhold ser ut til å overensstemme med Høyesteretts tolkning av tvangsarbeid som en form for menneskehandel i Gartneri-saken. På bakgrunn av intervjuer og annen informasjonsinnhenting i forbindelse med utarbeidelsen av denne rapporten, er det dermed rimelig å konkludere med at et flertall av de intervjuede mennene har vært utsatt for tvangsarbeid i straffelovens forstand. Dette kapittelet vil utdype dette standpunktet ytterligere.

Alle 15 menn vi har intervjuet, beskrev at de reiste frivillig til Norge. De oppsøkte selv, eller kom via bekjentskaper i kontakt med, en arbeidsgiver i Norge. Siden de selv var ansvarlige for valg av arbeidsgiver, kan det være nærliggende å mene at mennene bare har vært uheldige: uheldige fordi de har kommet i kontakt med, og uheldige fordi de har måttet jobbe for, uærlige arbeidsgivere som vet å utnytte smutthullene i det norske regelverket. Mennenes egne (subjektive) valg er derimot ikke avgjørende for en vurdering av om det foreligger tvangsarbeid. Søkelyset må være på de objektive kriterier i utnyttelsen av mennenes sårbare sosiale og økonomiske situasjon. Ifølge mennenes fortellinger synes det som om arbeidsgiverne forsettlig og systematisk har utnyttet mennesker og deres arbeidskraft til egen vinning.

6.1.1 Søker arbeidsinntekt – lett utnyttbare

Et gjennomgående fellestrekk er at alle mennene vi har intervjuet, beskriver at mulighet for arbeid og inntekt er hovedmotivasjonen for å reise til Norge. Noen har vært arbeidsledige i hjemlandet, andre har hatt arbeid med lavere lønn. Fagpersonene vi har intervjuet, beskriver at å komme seg bort fra fattigdom og arbeidsledighet er en vanlig motivasjon for de som havner i tvangsarbeidssaker. I kjente saker fra mediene har det også handlet om mennesker som har latt seg rekruttere til norsk arbeidsliv for å få en inntekt som ikke er mulig i hjemlandet (Haugan 2019).

Det har i intervjuene kommet fram at mange av mennene har vært i arbeidsforholdet i lang tid før de har forstått at de har vært i en situasjon der de er blitt utnyttet. Mange ble i denne utnyttelsen over lengre tid, fordi de ikke visste hvordan de skulle komme ut av arbeidsforholdet eller fordi de ikke turte å bryte ut på grunn av trusler om represalier, dvs. at de følte at de ikke hadde noe reelt valg til å gjøre noe annet enn å fortsette å jobbe. Noen beskriver også at de ikke har forstått det før andre har påpekt at de arbeider altfor mye eller at det ikke er vanlig å ikke ha arbeidskontrakt eller ikke få utbetalt lønn på egen konto.

Gjennomgående har mennene hatt lite kunnskap om det norske samfunn og manglende forutsetninger for å kunne søke informasjon og hjelp. Ingen av mennene vi har intervjuet, snakket særlig norsk, og få snakket engelsk. Vi har i intervjuene også erfart at noen av mennene har manglet skolegang, lese-/skriveferdigheter og regnekunnskap. Alt dette bidro til at de befant seg i en sårbar situasjon. At mennene har hatt manglende forutsetninger for å orientere seg i landet og norsk arbeidsliv, synes å ha gjort det mulig for arbeidsgivere å manipulere dem inn i tvangsarbeid og beholde dem der over tid. Selv om nesten alle mennene etter hvert forsto at de ble utnyttet, foreligger det allikevel menneskehandel i form av tvangsarbeid. Innsikt i at man blir utnyttet – eller «snytt», slik en informant sa – forandrer ikke på det faktum at arbeidskraft blir misbrukt.

6.1.2 Tvangsmekanismer – alvorlige når man ser dem samlet

En viktig del av undersøkelsen er å beskrive hvordan tvangen har foregått. Mennene har hatt få handlingsalternativer når det gjelder å komme ut av utnyttelsesforholdet. Avsnitt 5.1.5 viser eksempler på at arbeidsgiverne benytter seg av ulike tvangsmekanismer (psykisk og fysisk vold, økonomiske, relasjonelle og eksistensielle trusler) for å kontrollere sine ansatte. I informantenes fortellinger fremkommer det at for eksempel fysisk tvang i form av vold i få tilfeller har vært anvendt, og at når det har vært anvendt, har det vært i form av en ørefik eller kasting av bildekk mot en person. Selv om dette er voldelige handlinger, er det forhold som i seg selv kanskje synes som mindre krenkende. Men når det settes sammen med kontinuerlig psykisk press, at arbeidsgiveren har isolert den ansatte og sikret seg kontroll over bankkonto og ID-papirer, fremkommer det hvilke alvorlige situasjoner disse mennene har vært i. En slik samlet vurdering av mennenes individuelle situasjon er også det som høyesterettspraksis legger til grunn for forståelse av tvangsarbeid.

Mennene på Filemon har reagert ulikt på den situasjonen de har havnet i, noen med sinne eller frustrasjon, noen vender problemene innover og reagerer med former for selvbebreidelse.

Følelsen av å ha blitt lurte kan alltid vendes til grubling på hvorfor man lot seg lure. Dette er en passiviserende reaksjon som kan gjøre at man avfinder seg med situasjonen, tier og tåler.

For å få tak i grunnlaget for at utnyttelsesforholdet kunne vare over lang tid, kan man også forstå utnyttelsesrelasjonen som en form for disiplinering. Den mest effektive formen for makt er at de som det øves makt over, utøver selvbeherskelse (Foucault 2008). I de situasjonene vi har beskrevet, er formene for maktutøvelse lite sofistikerte og dreier seg om bruk av trusler gjennom for eksempel tilbakeholdelse av ID-papirer og lønn, trusler av både psykisk, fysisk, økonomisk og eksistensiell art, frihetsberøvelse og forsøk på å isolere arbeiderne fra samfunnet ved at all tid går til arbeid. I noen situasjoner synes det å ha blitt etablert et lojalitetsbånd mellom de som har utnyttet og de som ble utnyttet. Ofte er situasjonene da tvetydige på den måten at det samtidig er elementer av gjensidig lojalitet kombinert med uttrykk for forakt, nedverdiggelse og bruk av rå makt.

I et utnyttelsesforhold som varer over tid, kan man, med bakgrunn i vårt materiale, se for seg ulike forløp. Dette vil henge sammen med hvordan arbeidsgiveren behandler sine ansatte når det gjelder belønninger og negative sanksjoner, hvilke relasjoner som utvikler seg mellom ledere og ansatte, og hvordan den ansattes reaksjonsmåter og opplevelse av ansettelsesforholdet utvikler seg. Det kan være en stabil situasjon som plutselig er blitt forverret, eller det kan være et ustabil forhold der det har skjedd endringer i form av negative episoder. Et forløp som leder fram til et brudd, kan være en opplevelse av at strikken tøytes inntil et punkt der den ansatte opplever situasjonen som utålelig. Kanskje er det en enkelthendelse som får begeret til å renne over og utløser en exit, slik vi så det i saken med de 11 mennene som brøt ut av bilvaskefirmaet etter en konkret trusselsituasjon mot en av dem som hadde vært der aller lengst.

Forhold ut over det som direkte angår arbeidssituasjonen og de involverte, kan også ha betydning for om mennene bryter ut av arbeidsforholdet og når det eventuelt inntreffer. I de fleste tilfeller får de som er berørt av menneskehandel, informasjon om et tiltak som Filemon via tredjepart. I vår undersøkelse trekker informantene fram blant annet eget nettverk som venn eller nabo, Skatteetaten, politiet, eller frivillige organisasjoner. Om personer som står i uverdige arbeidsforhold forblir ukjente med generelle forhold om det norske samfunn og ikke opparbeider noe nettverk eller noen vennsksapsrelasjoner, vil de heller ikke ha muligheter til å foreta sammenligninger av egne og andres arbeidsvilkår, og ikke ha kjennskap til veier ut av utnyttelsesforhold. De som utnytter mennesker i arbeidslivet, vil derfor ha en sterk interesse av å holde dem avsondret fra samfunnslivet. Mulighetene for en slik isolasjon øker dersom

arbeidsdagene er svært lange og utmattende, og om de ansatte er bosatt på eller i umiddelbar nærhet av arbeidsplassen. Dette var tilfellet for hoveddelen av våre informanter. I et informasjonssamfunn der de fleste har tilgang til telefon og internett, enten selv eller via andre, vil det imidlertid være svært vanskelig å opprettholde arbeidsrelasjonen som noe helt skjult, lukket og avsondret over lang tid. Mennene i vår undersøkelse fortalte at de i noen grad hadde tilgang til mobil og snakket med familiene sine, men de sa også at de ikke fortalte hele sannheten om arbeidsforholdet. Dette bekrefter også bistandsadvokaten. Det er sannsynlig at mennene ikke fullt ut informerte sine nærmeste om arbeids- og levevilkår fordi de skammet seg over å ha fått opptjent lavere lønn enn forventet.

I avsnitt 5.1.5 er det gitt eksempler på hvordan arbeidet var preget av ulike typer tvang. Disse metodene bidrar enkeltvis, og særlig hvis de kombineres, til å lage barrierer mot å bryte ut av arbeidsforholdet. Kjernen i tvangssituasjoner er fravær av realistiske handlingsalternativer eller mangel på evne til å mobilisere motmakt. Tvangen kan være manifest og innebære at man blir låst inne, utsatt for fysiske trusler og holdt nede i materiell nød. Den kan også være mer subtil og indirekte ved at den spiller på psykologiske mekanismer og virker sammen med personers mentale og sosiale usikkerhet, og mangel på sosial kontakt og støtte. Dette handler generelt om at ens personlige integritet og kilder til selvrespekt brytes ned.

Et hovedfunn i studien er at tvangsmekanismene som ofrene for menneskehandel opplever fra arbeidsgiver, er tett sammenvevd. Ulike former for psykisk og fysisk vold, trusler av økonomisk og eksistensiell karakter, spiller sammen og gir utnytterne makt over mennene.

6.1.3 Arbeidsgivere bryter systematisk lover i norsk arbeidsliv

Deltakernes fortellinger har gitt innsikt i kjennetegn ved arbeidsgiverne. Det synes som om arbeidsgiverne i stor grad er personer som har etablert bedrifter som ikke følger lover og bestemmelser for det norske arbeidsliv. Arbeidsgiverne vet å utnytte gråsonen mellom lovlig og ulovlig bruk av utenlandsk arbeidskraft og, ifølge informantene er de ikke bekymret for å bli oppdaget i sitt virke. Arbeidsgiverne har vært personer som aktivt har søkt etter utenlandsk arbeidskraft, og det synes også som om de bevisst har gjort grep for å få kontroll over dem. Vi er ikke kjent med at noen arbeidsgivere er blitt dømt for menneskehandel. Flere av mennene forteller at de vet at arbeidsgiveren har hatt ansatte før dem, ofte fra samme land som informanten kom fra, og at nye har kommet når de forlot arbeidsplassen.

Arbeidsgivernes forretningsmodell har som gjennomgående trekk å utnytte mennene både gjennom arbeidsutnyttelse, økonomisk hvitvasking gjennom tilgang til de ansattes kontoer og

ikke minst ved at arbeidsgiveren selv leier ut bolig til de ansatte til enten høye priser eller trekk i lønn. Arbeiderne fremstår som brikker i arbeidsgiverens forretningsmodell i mye større grad enn kun ved å være arbeidstakere. Noen ansatte beskrev at de ble «eid» av arbeidsgiveren, både i jobb og på fritiden. Forholdene kan slik forstås som menneskehandel i form av tvangsarbeid.

Avsnitt 3.3. viste forskjellige indikatorer for menneskehandel som for eksempel overvåkning, innlåsing, uryddige lønnsforhold, trusler, urimelig lange arbeidsdager, eller manglende kontakt med familien i hjemlandet. Flere menn hadde begrenset bevegelsesfrihet ved at de jobbet veldig lange arbeidsdager og bodde i en bolig eid av arbeidsgiveren. Noen ble av arbeidsgiveren instruert i hva de skulle si dersom arbeidsstedet ble underlagt en kontroll. De fleste hadde begrenset tilgang til nødvendig helsehjelp, noe som ble tydelig da en mann ble nødt for å reise hjem fordi han ikke fikk tilgang til helsehjelp i Norge. De færreste hadde mulighet til sosial omgang, som stort sett begrenset seg til andre arbeidere eller til arbeidsgiveren. Uten unntak beskriver alle mennene at de tok valget om å komme til Norge under falske løfter eller betingelser, for eksempel at de ble forespeilet høyere lønninger eller andre arbeidsbetingelser enn det de faktisk jobbet under. Frykt for arbeidsgiveren var også en fellesnevner i mennenes fortellinger. Disse funnene samsvarer med indikatorene for menneskehandel presentert i avsnitt 3.3. og med tvangselementet diskutert i avsnitt 4.5.

Siden menneskehandel er et fenomen som er i stadig forandring, må også indikatorer tilpasses nye utnyttelsesformer. Det er uklart hvor mange individuelle indikatorer som må foreligge for at en situasjon skal klassifiseres som menneskehandel. Det er derimot klart at vurderingen må bero på en helhetsvurdering. Det foreligger flere indikatorer for menneskehandel hos alle mennene hos Filemon. Deres situasjon samsvarer også med elementene som Høyesterett stilte opp i Gartneri-saken (avsnitt 4.5). Mennenes samlede situasjon, som inkluderer dårlige arbeids-, lønns-, bo- og sanitærforhold, redusert bevegelsesfrihet og isolasjon og underordningsforhold, foreligger hos nesten alle beboere hos Filemon. Mennene ble presset til å tåle arbeidsvilkår av frykt for å miste hele eller store deler av inntekten eller å bli sendt ut av Norge. Det foreligger dermed situasjoner av tvangsarbeid, jf. strl. § 257 første ledd bokstav b, hos nesten samtlige menn som ble intervjuet.

6.2 Tilstrekkelig tilbud for å komme ut av tvangsarbeidet?

6.2.1 Sakene kunne vært oppdaget før

Som beskrevet i forrige avsnitt avviker mennenes arbeidsplasser fra lovlige standarder i norsk arbeidsliv. Misbruk av sårbare migranters situasjon med mål om økonomisk vinning synes å

være et felles trekk ved de involverte arbeidsgiverne. De unngår bevisst etablerte juridiske og sosiale normer for arbeidslivet og bidrar til den svarte økonomien i Norge. En informant hadde arbeidet hos samme arbeidsgiver i syv år, alle årene med lav lønn og omfattende brudd på alle regler om arbeidstid. Han hadde daglig truffet kunder, og flere ganger vært til stede under myndighetenes kontroll på arbeidsplassen, men tvangsarbeidet og den svarte økonomien i virksomheten hadde ikke blitt avdekket og stoppet.

Det finnes minst tre forklaringer på hvordan dette kan skje. Den første er at det synes å være liten risiko for å bli tatt og straffet som arbeidsgiver. Vi har hørt om enkelte saker der arbeidsgiveren ble straffet med bot. Dette gjaldt derimot aldri brudd på forbudet mot menneskehandel, jf. strl. § 257. Det økonomiske utbyttet arbeidsgiverne har hatt som følge av tvangsarbeid og svart økonomi, synes i noen av sakene å være betydelig. For å avdekke arbeidslivskriminalitet kreves det tett samarbeid og koordinert innsats mellom kontrollinstanser som Arbeidstilsynet, Skatteetaten, og politiet.

En annen forklaring på at sakene ikke blir oppdaget er at mennene ønsker å tjene penger og at andre alternativer enn å forbli i arbeidet kan fremstå som usikre og muligens verre. Særlig for menn som ikke er EU-borgere, er tryggheten ved å ha en inntekt en mulighet til å kunne være i landet. Å kontakte offentlig myndighet kan for borgere uten oppholds- og arbeidstillatelse medføre at de blir sendt ut av landet. Redsel for represalier fra utnyttaren når man ber om hjelp, eller at det har utviklet seg et avhengighetsforhold til arbeidsgiveren, kan også være årsaker til at menn forblir i tvangsarbeid i lang tid.

En tredje forklaring på at menn står i slikt arbeid over tid er at det er lite oppmerksomhet på tvangsarbeid i samfunnet. Vi har i liten grad hatt saker som har nådd rettssystemet, og mediene har med unntak av noen saker de siste årene ikke vært særlig opptatt av temaet. I forskning er det også lite etablert kunnskap fra Norge om dette feltet. Som beskrevet ovenfor, har mange av mennene vært holdt relativt isolert fra omverdenen og dermed fra andre mennesker, som kunne ha forstått deres situasjon. Likevel har mange av mennene vært i kontakt med kunder, og flere beskriver også at det har vært kontroller på arbeidsplassen. Manglende kunnskap om tvangsarbeid kan være en forklaring på at både meningmann og offentlig ansatte tjenestemenn i sitt virke ikke har forstått at bedriften de har vært i kontaktet med eller vært kunde hos, bedriver tvangsarbeid.

6.2.2 Refleksjonsordningen: beskyttelse, men ikke straffeforfølgelse

Statistiske anslag fra Europa og Norge antyder at det finnes betydelig flere ofre for tvangsarbeid enn dem som kommer i kontakt med politiet, den øvrige offentlige forvaltningen og rettsvesenet (Kripos 2017, s. 10–11; UNODC 2018, s. 8). Mennene som ble intervjuet, hadde ikke visst om Filemon og andre muligheter til å få hjelp i Norge, før de fikk informasjon via andre hjelpeinstanser. Det indikerer at det finnes et betydelig antall menn utsatt for tvangsarbeid i Norge som aldri kommer i kontakt med denne delen av hjelpeapparatet, og enten fortsetter i annet arbeid i landet eller drar hjem uten at deres sak blir behandlet.

Noen av de som kommer til Filemon har vært i tvangsarbeid i flere år, andre kun i noen uker. Mange synes å ha behov for å bearbeide ulike praktiske og følelsesmessige forhold den første tiden. Det handler blant annet om skuffelse, skam og knuste drømmer. I tillegg handler det også for flere om at de mangler klær og annet nødvendig utstyr, de mangler kanskje sine ID-papirer, og ofte har de midler (lønn) til gode som de gjerne vil ha fra den tidligere arbeidsgiveren. Valget mennene gjør på Filemon når det gjelder deres egen fremtid, blir tematisert i avsnitt 5.2. og 6.4.

Informantene beskrev Filemon som et sted hvor de ble godt ivaretatt i en sårbar situasjon. Gjennom refleksjonsordningen får de beskyttelse og mulighet til å bryte med bakmennene. I tillegg har refleksjonsordningen som formål å legge til rette for at reflektantene skal kunne samarbeide med myndighetene slik at bakpersonene kan straffeforfølges. På denne måten har refleksjonsordningen både et individuelt og et strukturelt siktemål. Et teoretisk perspektiv på forholdet mellom de rettslige ordningene og hvordan de faktisk iverksettes, kan være den klassiske studien om «Rettens sosiale funksjon», hvor Vilhelm Aubert (Aubert 1981) peker på at lovgivningen har en viktig legitimerende funksjon. Det utformes lover og regler og nedsettes råd og utvalg for å kartlegge og sette inn tiltak mot det som defineres som illegitim aktivitet i et åpent, egalitært demokrati. Samfunnsutviklingen gjør at det stadig dukker opp nye hull som må tettes i lovgivningen, for eksempel når det gjelder menneskehandel, diskriminering, svart arbeid, korrupsjon osv. En del av denne virksomheten med å tette slike hull har form av det Aubert omtalte som skinn-integrasjon. Lovene og ordningene er egnet til å berolige befolkningen, forsvare vårt nasjonale selvbilde og forsikre oss om at vi har systemer som fanger opp urett og urettferdighet. I undersøkelsen har mennenes fortellinger gitt inntrykk av Filemon som et sted der de får et godt møte med Norge og velferdsstaten i en akutfase. Uten dette møtet ville mennene ikke fått hjelp til å bearbeide emosjonelle og praktiske forhold etter å ha vært i tvangsarbeid. Velferdsstatens mulighet til å etterforske og eventuelt rettsvurdere forholdene

mennene har vært igjennom, synes i liten grad å bli anvendt, gitt at få saker når rettsapparatet til tross for at de fleste ble politianmeldt. På den måten fremstår den strukturelle delen av refleksjonsordningen mer som en ordning med gode intensjoner enn en ordning som reelt sett har innvirkning på samfunnets mulighet til å redusere forekomsten av arbeidslivskriminalitet.

6.3 Offer eller offerrolle?

I undersøkelsen har både de ansatte på Filemon og informantene fra samarbeidsinstansene beskrevet at menn som er ofre for menneskehandel, sjelden beskriver seg selv som ofre etter eget initiativ overfor myndigheter, humanitære organisasjoner eller andre. Årsaker til at mennene ikke anser seg selv som å være i en offerrolle kan være flere og sammensatte. Eksempler på årsaker er at vedkommende ikke er kjent med begrepet «menneskehandel» eller med rettighetene som følger av det. Den som blir utnyttet til menneskehandel, kan også føle skyld eller skam for å ha havnet i situasjonen. Han kan også være redd for represalier når han ber om hjelp, eller har utviklet et avhengighetsforhold til gjerningspersonen (det såkalte Stockholm-syndromet) (KOM 2008, s. 7; Politiet; Warren 2012, s. 110). Her gjelder det, ifølge KOM (2008), å huske at «offer for menneskehandel» er et juridisk begrep. «Offer» er ikke en egenskap, tilstand eller et attributt ved en person, men en strafferettslig komponent. Siden det er myndighetene som har ansvaret for å verifisere om en person er et «offer for menneskehandel», kan og bør det ikke forventes eller kreves at personen selv skal måtte føle eller oppføre seg som et «offer» (s. 7).

Ekspertene på menneskehandel fra de baltiske statene har påpekt at ved vurdering av om det foreligger menneskehandel, er fokuset vanligvis på (migrant-)arbeiderne som ofre. I dette offerperspektivet blir sjelden migrantenes egne valg tatt i betraktning. Valgene baserer seg ofte på et dårlig sett av livsvilkår ved at arbeiderne gjerne kommer fra lave sosiale sjikt og har dårlige sysselsettingsmuligheter i hjemlandet sitt. I stedet for bare å stemple disse arbeiderne som ofre, hevder ekspertene at det er viktig å forstå motivasjonen som førte til at vedkommende kom i en utnyttelsessituasjon (Baltic Sea Region Round-Up (2016), s. 12; Warren (2012), s. 107–108, 117). Mennene som ble intervjuet i vår undersøkelse, bekreftet at motivasjonen for å komme til Norge var dårlige jobbmuligheter i deres hjemland. Flertallet av mennene hos Filemon kom fra lave sosiale sjikt med lav utdanning, mens mindretallet hadde god utdanning. Felles for alle, uansett utdanning, var søken etter bedre arbeidsmuligheter i Norge.

Ifølge analysen til ekspertene som deltok i Baltic Sea Region Round-Up, er det viktig å forstå at flytting eller flukt kommer av et menneskelig ønske om å være del av en annen (og bedre)

verden (Baltic Sea Region Round-Up (2016), s. 12). Selv om arbeiderne ender opp i et liv med hardt arbeid og mulig utnyttelse, anser de dette noen ganger som et bedre alternativ til sitt tidligere liv (*ibid.*; Warren (2012), s. 117). Intervjuene bekrefter at mennene var klar til og forberedt på å jobbe hardt da de kom til Norge. De fleste kom til Norge utelukkende for å arbeide, selv om dette innebar lange og slitsomme dager. Mennene var villige til å akseptere tøffe arbeidsforhold så lenge de ble tilstrekkelig økonomisk kompensert. Det som de derimot ikke godtok, var å jobbe uten tilstrekkelig betaling. I mennenes øyne besto utnyttelsen dermed i bruk av deres arbeidskraft uten adekvat lønn.

En av nøklene til å redusere menneskehandel er bedre informasjon om risiko og farer, enten før arbeiderne forlater hjemlandet sitt eller før de ender opp i en tvangssituasjon (Baltic Sea Region Round-Up 2016, s. 12). En studie av tvangsarbeid i Portugal bekreftet likedan at de fleste migranter som ble utnyttet til tvangsarbeid, ikke så på seg selv som ofre for menneskehandel. Arbeiderne var pragmatiske og hadde bare som mål å jobbe og tjene penger. Forfatterne av den portugisiske studien er tydelige på at arbeidernes motforestillinger mot å definere seg selv som ofre og derfor å ta imot hjelp eller støtte, kan stå i veien for effektiv hjelp fra det offentlige apparatet. Ikke minst må offentlige tjenstepersoner eller ansatte i bistandsorganisasjoner ha for øye at offerrollen kan oppleves som stigmatiserende (Pereira & Vasconcelos 2008, s. 64–65). Alle beboerne hos Filemon har godtatt hjelp og fikk dermed også et tilbud om opphold og økonomisk sosialhjelp. De måtte, implisitt eller eksplisitt, vedgå at de ble utnyttet og at de var blitt ofre for menneskehandel. Selv om mennene formodentlig hadde motforestillinger mot å bli sett som ofre, måtte de forsones seg med denne definisjonen for å kunne motta hjelp fra det private og offentlige tjenesteapparatet. Samtidig tyder forskning på at det er store mørketall, også i det norske arbeidsmarkedet, av menn som blir utnyttet til tvangsarbeid. Flertallet finner aldri veien til Filemon, sannsynligvis også fordi de ikke definerer seg selv som ofre og dermed ikke leter etter hjelp for å komme seg ut av arbeidsforholdet.

For det norske arbeidsmarkedet har KOM (2008) bekreftet at menneskene som ble utnyttet til tvangsarbeid, kan ha en forståelse av at de har det bedre i utnyttelsessituasjonen enn de hadde det tidligere, for eksempel ved at den tidligere situasjonen var preget av krig eller konflikt, ekstrem fattigdom, arbeidsledighet eller tilsvarende. Dette betyr at selv om de er i et utnyttelsesforhold og er – objektivt sett – i en situasjon med (straffbar) menneskehandel, så opplever de selv ikke situasjonen som verre enn den de tidligere har vært i (s. 7). Mennene kan mene at det var deres eget valg å begi seg inn i en situasjon som de enten fra begynnelsen av

visste var et utnyttelsesforhold eller som de etter hvert fant ut var tvangsarbeid. Likevel er de «ofre» i strafferettslig forstand. Denne posisjonen bidrar til å gi dem noen rettigheter i en straffeprosess ved for eksempel å være fornærmede og vitner, med kompensasjon eller erstatning som mulig konsekvens. Dessuten har offeret rett til bistandsadvokat og fri rettshjelp. Personen er et offer for menneskehandel dersom de juridiske elementene i straffebudet foreligger, uansett om han ikke har foretatt noen ting for å komme seg ut av utnyttelsesforholdet. (Objektive) vilkår i saken avgjør om det er begått en straffbar handling, uavhengig av offerets (subjektive) forståelse.

6.4 Menneses valg: straffesak eller retur hjem?

Formålet med refleksjonsordningen er at ofrene kommer seg ut av menneskehandelsmiljøet og kan bidra med informasjon som fører til anmeldelse av bakmenn. Det er påfallende få anmeldelser og enda færre straffesaker mot bakmenn på grunnlag av strl. § 257. Derfor må man spørre seg om det er nødvendig med endringer i refleksjonsordningen eller tolkningen av den.

6.4.1 Refleksjon og straffesak

Grensene mellom menneskehandel og andre kriminelle handlinger er ofte uklare. Denne uklarheten forplanter seg fra lovtolkningen til rettsanvendelsen og til inntakskriterier hos Filemon. Ikke bare er gråsonen som beskrevet i avsnitt 3.1. en utfordring i tolkningen av lovverket. Begrepet «menneskehandel» kan også ha ulik betydning alt etter hvilken etat som behandler saken. Utlendingsdirektoratet (2011, pkt. 3.3.) beskriver det på denne måten:

«Identifisering av mulige ofre for menneskehandel skjer på ulike nivåer og utløser ulike tiltak og rettigheter avhengig hvilken instans som har ansvar for oppfølging av personen. Ingen offentlig instans i Norge har alene et ansvar for å verifisere om en person er et offer for menneskehandel. Etatene kan komme til ulike konklusjoner. De forvalter ulike regelverk, har ulike formål med sine vurderinger og har ulike krav til sannsynliggjøring. Det er for eksempel ulike beviskrav i en straffesak og en utlendingssak. I en utlendingssak kan andre forhold være avgjørende for saksutfallet enn om personen er verifisert som et offer for menneskehandel, eksempelvis vedkommendes beskyttelsesbehov ved retur til hjemlandet».

Denne beskrivelsen viser til kjernen av problemstillingen som mulige ofre for menneskehandel blir stilt overfor: På grunn av indikasjon på et utnyttelsesforhold med tvangsarbeid søker mennene om refleksjon. Som diskutert i avsnitt 4.8. og 5.2.8., kan refleksjon bli innvilget og utløser en del rettigheter til offentlige velferdsgoder. Etter endt seks måneders

refleksjonsperiode kan mennene søke om begrenset oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel. Denne tillatelsen gir mennene opphold i Norge i ett år, med mulighet for forlengelse. Samtidig er det en forutsetning at de samarbeider med politi og påtalemyndighet for å innlede en straffesak mot bakpersonene. Dette er også tanken bak at reflektanter må oppholde seg i Norge.

Utlendingslovens formål er altså todelt og har ganske ulike tilnærminger: På den ene siden skal ofrene få beskyttelse (bl.a. mot deportasjon ved ulovlig opphold); på den andre siden forventes det at de bidrar i innledningen av en straffesak.¹² Statens og samfunnets overordnede interesse i å forhindre straffefrihet i menneskehandelssaker kan dermed komme i konflikt med det individuelle offerets interesser angående beskyttelse og skjerming mot menneskehandelsmiljøet. Internasjonal forskning har også stilt seg kritisk til midlertidige oppholdstillatelser for ofre for menneskehandel, siden de gir et falskt håp om lovlig opphold i Norge, mens deres primære formål er å straffeforfølge bakmenn, ikke å beskytte de påståtte ofrene (Bucken-Knapp, Schaffer & Strömbäck 2012, s. 174; lignende analyser i Brunovskis, Skilbrei, Tveit 2010, s. 18-19). Data til denne rapporten bekrefter en viss motsigelse mellom behovet for å ivareta ofrene og et (politisk) ønske om høye måltall for utsendelse av personer uten lovlige arbeidskontrakter, arbeids- eller oppholdstillatelse.

De fleste av beboerne på Filemon kom fra EØS-/Schengen-området og hadde dermed lovlig opphold i Norge i 90 dager. I motsetning til personer fra utenfor Schengen-området, hadde disse mennene mindre behov for midlertidige oppholdstillatelser. Informanten i Justisdepartementet bekreftet i denne sammenheng også at refleksjonsordningen ikke var så nyttig for denne gruppen av EØS-borgere. Forskningsresultater fra Norge bekrefter dette inntrykket (Brunovskis, Skilbrei, Tveit 2010, s. 91-93). De fleste mennene ytret et ønske om å komme seg hjem og begynne på nytt med å finne seg en ny jobb.

Skal straffesaken omhandle brudd på strl. § 257, må mennene være ofre for menneskehandel i strafferettslig forstand. Blir mennene ikke funnet å være tvunget, utnyttet eller forledet til arbeid «ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd», eller blir saken

¹² Også anført i UDI 2011, pkt. 4.1: «I mulige menneskehandelsaker har vi etter Europarådskonvensjonen i tillegg en plikt til å tilrettelegge for at ofre kan bli identifisert og få bistand og beskyttelse. Formålet med slik identifisering er todelt. For at myndighetene skal kunne yte nødvendig bistand og beskyttelse, må de vite hvem ofrene er. Identifisering er også en forutsetning for at politi og påtalemyndighet skal kunne etterforske og straffeforfølge de som står bak slik handel».

henlagt på grunn av manglende bevis, taper ofrene i ytterste konsekvens sitt rettsgrunnlag for beskyttelse etter utlendingsloven (lignende argument i: Mikkelsen, Lægdene, Brooke & Rees 2019). Forskningen til Brunovskis, Skilbrei og Tveit (2010, s. 85-86) viser dessuten at mange ofre mangler forståelse for hva en refleksjonsperiode er og hva søknad om refleksjon innebærer. En innvilget refleksjonsperiodelegger i liten grad til rette for straffeforfølgelse hvis ofrene faktisk ikke tenker over og tar stilling til om de vil delta i etterforskning og vitne i en eventuell senere straffesak (*ibid.*).

Gitt at de fleste straffesakene etter strl. § 257 blir henlagt, er det mer sannsynlig at aktoratet velger andre straffebud som er mindre krevende å bevise og som kan vise til lang og etablert rettspraksis, som for eksempel bedrageri eller voldsbruk (lignende diskusjon i Brunovskis, Skilbrei, Tveit 2010, s. 21). Arbeidsgiverne går slik fri fra å bli dømt for menneskehandel. Ofrene – mennene – får i de færreste tilfeller posisjonen som fornærmede i en straffesak, de taper rettsgrunnlag for beskyttelse og har heller ikke grunnlag for lovlig opphold i Norge. Situasjonen gjør at å søke assistert retur til hjemlandet via IOM fremstår som det beste alternativet for mennene. Det er derimot ønskelig at flere straffbare forhold anmeldes når det foreligger mistanke om menneskehandel. Det er også en forutsetning for rettsutviklingen at domstolene fører flere straffesaker etter strl. § 257.

6.4.2 Retur gjennom IOMs «Sårbare migranter»-prosjekt

Siden årtusenskiftet har assistert retur i alle europeiske stater blitt en mye anvendt ordning for immigrasjonskontroll og for å fjerne uønskede migranter (Paasche, Skilbrei & Plambech 2019; Paasche, Plambech & Skilbrei, «Response»). Sett fra et annet perspektiv, tilbyr IOM en «organisert, trygg og verdig retur» for ofrene for menneskehandel (IOM-retur). Sammenlignet med «ordinære» migranter, får mennene en særbehandling i returen til hjemlandet sitt. Denne særbehandlingen utmerker seg ved at de mottar en re-integreringsstøtte til en verdi av 42 000 kroner, som er beregnet på å dekke basisbehov i den første tiden etter hjemkomst og bidrar til økonomisk selvstendighet (se over i avsnitt 5.2.8). Det kan diskuteres om alle ofre for menneskehandel er i en slik stilling som rettferdiggjør særbehandling, spesielt sammenlignet med ofre for andre alvorlige forbrytelser. Bortsett fra å vise til dette implisitte offerhierarkiet, skal denne rapporten ikke videre behandle dette spørsmålet.

Fra mennenes perspektiv tilbyr IOMs returordning for sårbare migranter den fordel at de raskt kan reise hjem og gjenoppta sine ordinære liv. Den økonomiske støtten bidrar sannsynligvis til å dempe skammen over å ha blitt utnyttet. Videre taper ikke mennene ansikt overfor sine

familier, særlig i samfunn der de blir sett som (ene-)forsørger. Flere av beboerne hos Filemon kom fra Romania, der den årlige gjennomsnittsinntekten ligger på ca. 4966 USD, eller rundt 45 000 kroner (CEIC). Ved å benytte seg av IOMs returordning får disse mennene med andre ord en gjennomsnittlig årslønn. Assistert retur for antatte ofre for menneskehandel kan dermed synes å være en god ordning for den enkelte.

6.5 Offer for menneskehandel: et kjønnhierarki av sårbarhet?

Under overskriften «Hva er menneskehandel?» skriver Justis- og politidepartementet i Odelstingsproposisjon nr. 62 (2002–2003, s. 55):

Vi har lite statistikk og systematisk kunnskap om omfanget av handel med kvinner og barn. Man kjenner til noen få enkelttilfeller av tvangsarbeid. Men trolig at mesteparten av menneskehandel til Norge som formål å utnytte kvinner og barn til seksuelle formål.

Selv om proposisjonen kom i kjølvannet av FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet og Palermo-protokollen – og det er flere år siden proposisjonen ble skrevet – er det påfallende at menn som mulige ofre for menneskehandel ikke er et tema. Menn blir nevnt bare tre ganger i proposisjonen, hvorav to ganger i høringsvaret til Pro Senteret, som fastslo at ikke alle utenlandske kvinner (og menn) i prostitusjon var ofre for menneskehandel (*ibid.*, s. 60 og 66).¹³ Den eneste henvisningen til menn forekommer der departementet diskuterer straffbare handlinger fra bakmenn, dvs. som gjerningsmenn. Menn som ofre for menneskehandel generelt eller for tvangsarbeid spesielt er ikke beskrevet i proposisjonen.

Søkelyset til politikere, rettsvesen, politi, medier, forskere og bistandsorganisasjoner har lenge primært vært rettet mot kvinner og barn som ofre. Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel for 2005–2008 var, for eksempel, i stor grad innrettet mot prostitusjon og med kvinner og jenter som de mest åpenbare ofre (Oslo byråd 2018, s. 7). Et annet eksempel på at menn som gruppe synes glemt er i høringen av Norges andre rapport til Menneskerettighetsrådet i 2014. Etter rådets mening var det et ønske om at Norge styrket sitt engasjement ved å øke kompetanse og tiltak for å motvirke menneskehandel, i særdeleshet overfor kvinner og barn (Stang, Sveaass 2016, s. 183). Menn som potensielle ofre synes å ha gått under radaren på alle ovennevnte arenaer, både nasjonalt og internasjonalt (Hebert 2016, s.

¹³ Den tredje henvisningen til menn gjaldt formidling av «ekteskap mellom thailandske kvinner og norske menn» (*ibid.*, s. 98).

283-284; Berket 2015, s. 359-377; Paasche, Skilbrei & Plambech 2018, s. 43-44; Paasche, Skilbrei & Plambech, «Response»; Dennis 2008, s. 11-25).

Kvinnen blir gjerne sett som «det ikoniske offeret», påstår flere internasjonale studier og peker på at anti-traffickingkampanjer i stor grad har fokusert på kvinner som blir tvunget til prostitusjon eller seksuell utnyttelse (Doran, Jenkins & Mahoney 2014, s. 131-136; Berket 2015, s. 359-377; Jones 2010, s. 1162; Hebert 2016, s. 283; Paasche, Skilbrei & Plambech, «Response»). Dette blir også bekreftet for Norge: Synnøve Økland Jahnsen og May-Len Skilbrei (2015) viser i sin forskning til at hverken norske fagforeninger eller regjeringen ser ut til å oppfatte det juridiske rammeverket for menneskehandel som optimalt for å møte diskriminering av arbeidsinnvandrere og utnyttelse på arbeidsmarkedet. «Det norske anti-trafficking arbeidet (...) er eksplisitt utformet med tanke på ofre av seksuell utnyttelse snarere enn andre former for arbeidsutnyttelse», skriver de (Jahnsen & Skilbrei, s. 159). Dersom loven ikke oppfattes som å være beregnet på mannlige ofre for tvangsarbeid, er terskelen sannsynligvis høyere for å bruke ressurser på å etterforske slike saker.

Når det gjelder akademiske publikasjoner, konstaterer Laura Hebert (2016) at kun tre prosent av til sammen 651 undersøkte artikler om menneskehandel i juridiske tidsskrifter hadde primært fokus på menn, deriblant en tredjedel på (mannlige) barnesoldater. Voksne menn var i fokus i kun én eneste tidsskriftsartikkel (s. 287). En fastlåst forståelse av hvem som er ofre for menneskehandel fører til utilstrekkelige analyser av hvilke (kjønnsespesifikke) mekanismer (såkalte *push-* eller *pull-*faktorer) som tvinger både kvinner og menn til å bli enten offer eller gjerningsperson for menneskehandel, og hvorfor mennesker migrerer til andre land (*ibid.*, s. 289; Warren 2012, s. 117). Et dominerende bilde av menneskehandel usynliggjør, ifølge Heberts forskning, menn og gutter som mulige ofre, mens det viderefører en stereotypi av kvinner som eneste mulige ofre for slike forbrytelser. Denne stereotypien skaper et forvrengt bilde av ofrene for menneskehandel. Hebert oppfordrer derfor det akademiske fagmiljøet til å ta inn over seg kompleksiteten i menneskehandelsfenomenet (*ibid.*, s. s. 282, 284, 290-291), en oppfordring som denne rapporten støtter.

En kjønnet forståelse eller hierarki av ofrene for menneskehandel blir også bekreftet av nordiske forskere. Ifølge Erlend Paasche, May-Len Skilbrei og Sine Plambech (2019) har gjennomføring av anti-trafficking tiltak en sterkt kjønnet tilnærming, og det er en skjevhet i forståelsen av at kvinner er sårbare og ofre for seksuell utnyttelse. I sin undersøkelse fant forskerne ut at til og med fagpersoner mer eller mindre på refleks assosierer sårbarhet med kvinner. Selv om de har

en (juridisk og moralsk) forpliktelse til å yte assistanse til alle ofre for menneskehandel, fokuserer de fleste fagpersoner på mennesker som ble utsatt for trafficking til prostitusjon. Det var mye mer sannsynlig at kvinner ble ansett som «sårbare», enn menn. Gitt at mannlige ofre for menneskehandel typisk er mindre tilbøyelige til å identifisere seg selv som ofre og søke hjelp som sådanne, forsterker dette problemet med hva som faktisk er institusjonalisert diskriminering av menn.¹⁴

Hva skyldes det at det er så få rettssaker om tvangsarbeid, sammenlignet med saker om utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål? Politiet er klar over at det registreres langt færre brudd på menneskehandelsforbudet enn det er grunn til å tro finner sted, dvs. at det eksisterer et stort mørketall. Lave anmeldelsestall, begrenset etterforskning og irettføring av saker medfører få domfellelser (Kripos 2017, s. 10–11). Politiets identifikasjon av mulige ofre ser ut til å spille en viktig rolle. En empirisk studie over ti år (2003–2013) antyder at politiet blir en svakere aktør når det gjelder identifikasjon av menneskehandel i Norge. Kun en tredjedel av alle menneskehandelsaker ble etterforsket på initiativ fra politiet, mens i mer enn halvparten av alle tilfeller anmeldte den fornærmede eller dennes bistandsadvokat saken selv (Bjelland 2016, s. 10). Dessuten har undersøkelser vist til at politiet i for liten grad evner å prioritere menneskehandelsaker (Rambøll & Halogen 2018, s. 12). Gitt at de fornærmede allerede er i en meget sårbar og utsatt situasjon, ofte ikke kan norsk eller engelsk, er redde for represalier og kanskje ikke stoler på offentlige instanser, er det betenkelig at de selv må oppsøke politiet for å få etterforsket saken sin. Et stort flertall av beboere på Filemon oppsøkte politiet selv, noe som bekrefter studien.

Politikk, offentlig oppfatning og medier spiller en stor rolle i politiets beslutninger. Forskere har også vist at medienes (og forskningens) fiksering på seksuell utnyttelse av kvinner og den tilsvarende negative fremstillingen av menn som sexkunder har påvirket hvordan menneskehandel forstås av allmennheten (Denton 2011, s. 9–25; Gulati 2011, 363–379; Hebert 2016, s. 284 og 291; Dennis 2008, s. 11–25; Doran, Jenkins & Mahoney 2014, s. 131–136). Forståelsen av at kun kvinner er ofre for menneskehandel og at alle bakpersoner er menn har også fungert som katalysator for at lover og retningslinjer blir utformet for å beskytte utelukkende kvinner og jenter. Innbakt i forståelsen er at menn har full kontroll over sin skjebne

¹⁴ Forskernes resultat kommer fra kvalitative undersøkelser av ofre for menneskehandel etter at de ble sendt fra Norge tilbake til Nigeria. Se også: Paasche, Plambech & Skilbrei, «Response».

og derfor umulig kan være ofre for menneskehandel. Vekselvirkningen mellom mediens negative (eller ensidige) fremstilling av menn bidrar til å farge den offentlige diskursen og oppfatningen av mannlig identitet, som igjen har innflytelse på allmennhetens helhetssyn på menn og mannlige ofre (Jones 2010, s. 1169, 1172, 1174, 1176, 1180; Hebert 2016, s. 291; Berket 2015, s. 359–377).¹⁵ Politiet og påtalemyndigheten har i mange år manglet det nødvendige verktøy for å oppdage ofre og gjerningsmenn, særlig hvis offeret ikke passet inn i det stereotype bildet (Jones 2010, s. 1180; Brunovskis, Skilbrei og Tveit 2010, s. 89-90). Ved fravær av etterforskning eller påtale av menneskehandel mister straffebudet sin allmennpreventive virkning og kan tolkes som en invitasjon til å begå straffbare handlinger (*ibid.*, s. 1186–1187). Høyesterett har i den forbindelse vært tydelig på at de tunge allmennpreventive hensynene, den internasjonale og nasjonale innsatsen mot menneskehandel og den menneskerettslige plikten til å gi ofre for menneskehandel effektiv strafferettslig beskyttelse medfører at overtredelse av straffebudet straffes strengt (Høyesterettsdom HR-2017-1124-A, pkt. 55).

6.6 Straffeforfølgelse av utnyttede og samfunnsansvaret overfor ofre

Selv om det offisielt er rapportert få ofre og få brukere av Filemon, betyr ikke dette at menneskehandel er et negligjerbart problem. Det må regnes med store mørketall som ikke er statistisk dokumentert. UNODC antar at der det finnes en lav oppdagelsesrate og få domfellelser, opererer menneskehandelsnettverk uhindret og med en stor grad av straffefrihet. Denne straffefriheten kan tjene som et insentiv til utføre flere kriminelle handlinger knyttet til menneskehandel (UNODC 2018, s. 8). Dette er også bekreftet for norske forhold, hvor det er en lav risiko for oppdagelse, noe som gjør utnyttelsen av mennesker til et attraktivt foretak for gjerningspersoner (UD 2019, s. 2; Arnegaard & Davis 2019, s. 28; Raftostiftelsen 2018, s. 14; Warren 2012, s. 113). At bakmenns risiko for straffeforfølgelse er for lav, erkjenner også Innstilling 62 S (2015–2016), som påpeker at ofrene for menneskehandel er utsatt for store risikoer. Blant annet risikerer offeret represalier fra bakmenn mot seg selv eller mot familien i hjemlandet. Det gjøres også gjeldende at rettssikkerheten til det enkelte offer ikke er tilstrekkelig ivaretatt (s. 4–5).

¹⁵ Mediene har derimot også spilt en viktig rolle i bekjempelsen av menneskehandel ved at de publiserer historier om, for eksempel, tvangsarbeid (En diskusjon finnes i: Arnegaard & Davis 2019, s. 24).

Ifølge regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2016) må norske myndigheter «styrke sin innsats for å sikre at straffbare handlinger knyttet til alle former for utnyttelse til menneskehandel blir etterforsket og straffeforfulgt raskt og effektivt» (s. 16). Koordineringsenheten for Menneskehandels statistikk for 2018 (KOM, 2019) viser at det i kun syv saker av til sammen 45 anmeldelser ble tatt ut tiltalebeslutning, dvs. at de øvrige 38 sakene ble henlagt eller henført under andre straffebestemmelser. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden (fra anmeldelse til påtaleavgjørelse, ikke til dom) var på nesten ett år (362 dager) (s. 4). Statistikken peker på at det er en veldig liten prosentandel som kommer for retten, og da først mange måneder etter at gjerningen fant sted. Ofrene må vente lenge før etterforskningen avsluttes og påtalemyndigheten eventuelt reiser sak. Det lave antallet straffesaker sår dessuten tvil om hvorvidt myndighetenes innsats for rask og effektiv straffeforfølgelse har vært tilstrekkelig (se også: Rambøll & Halogen 2018, s. 11 og 18).

Blant respondentene var det delte meninger om hvorvidt straffeforfølgelse av bakpersonene bør prioriteres. Bistandsadvokaten var tydelig på at rommet i straffebudet i strl. § 257 ikke er utnyttet fullt ut ennå, og at det foreligger for lite rettspraksis. Advokaten ønsket derfor flere rettssaker som skulle bidra til å fylle det nåværende rettstomme rom og for å gi ofrene lovens tiltenkte rettigheter. Advokaten bekreftet det som også kom fram i intervjuene: Mennene var ikke så opptatt av at en domstol felte bakmenn for menneskehandel eller om det overhodet ble holdt en rettssak mot dem. Deres første prioritet var å få den lønnen som de opprinnelig ble lovet, uansett på hvilket rettsgrunnlag.

Dette inntrykket overensstemte med erfaringen til informanten i Justisdepartementet. Mange av mennene som hittil hadde vært på Filemon, var først og fremst interessert i få lønnen sin som de hadde gjort seg fortjent til, og følte at rettferdighet ikke hadde skjedd fyllest før de hadde fått denne. En av de intervjuede mennene understreket at «vi ønsker oss rettferdighet». Rettferdighetsforståelse er altså ikke nødvendigvis knyttet til en rettssak eller en domfellelse, men heller til utbetaling av lønnen. En strafferettssak mot de som hadde utnyttet dem, var mennenes andre prioritet, ifølge informanten i Justisdepartementet. At noen av bakpersonene slapp unna alt av straffeforfølgelse eller reaksjoner, opplevde likevel mennene som urettferdig. De følte seg lurt av politiet, Arbeidstilsynet, påtalemyndigheten og det hele norske systemet som lot deres tidligere arbeidsgivere fortsette med utnyttelse av arbeidere. Dette systemiske problemet synes å være at det finnes et betydelig illegalt arbeidsmarked i Norge som myndighetene ikke klarer å stoppe.

Norge har en folkerettslig forpliktelse til å etterleve Palermo-protokollen og dens krav om å straffe menneskehandel. §§ 257 og 258 ble tatt inn i straffeloven for å leve opp til forpliktelsene i Palermo-protokollen, og bestemmelsene må derfor tolkes med Palermo-protokollen som bakgrunn. I tillegg til Palermo-protokollen som bakteppe for tolkning av det norske straffebudet, påligger det myndighetene ifølge Høyesterett en «menneskerettslig [plikt] til å gi ofre for menneskehandel effektiv strafferettslig beskyttelse» (HR-2017-1124-A, pkt. 55). Plikten til *effektiv* strafferettslig beskyttelse ser ikke ut til å bli ivaretatt fullt ut i Norge, gitt at et antakeligvis stort antall ofre for menneskehandel ikke blir oppdaget og utnyttelsen ikke blir straffet.

Samtidig er det konstant få straffesaker som omhandler tvangsarbeid og enda færre saker som omhandler menn som ofre for tvangsarbeid. Det er indikasjoner på at det lave antallet saker skyldes en kombinasjon av faktorer: For det første er gjennomføring av etterforskning samt bevissikring krevende. For det andre tyder nasjonal og internasjonal forskning på at politikerne, allmennheten og politiet har et stereotypet bilde av en kvinne som offer for menneskehandel, og at menn som mulige ofre hverken er første prioritet i politiarbeidet eller for påtalemyndighetene.¹⁶ For det tredje er kan bakmenn lett erstatte ofrene med «nye» menn. Det betyr at arbeiderne som blir utsatt for menneskehandel, lett kan bli byttet ut, uten at politiet klarer å handle fort nok. For det fjerde er retts sakene mot bakmenn veldig ressurskrevende, noe som ble også påpekt av bistandsadvokaten. Bevissituasjonen synes ofte ikke å være like tydelig som i prostitusjonssaker, noe som gjør en domfellelse mindre sannsynlig. Dessuten hevder flere forskere at noen av menneskehandelssaker har vært preget av fordommer om menneskehandel og om ofre (Brunovskis, Skilbrei og Tveit 2010, s. 90). For det femte må det stilles spørsmål ved om en god og økonomisk lønnsom returordning fra IOM konkurrer med straffeforfølgelse av menneskehandel. I den sammenheng reises det også spørsmål om hvorvidt returordningen konkurrerer med refleksjonsordningen som skal sikre et verdig opphold og mulighet for brudd med miljøet for dem som anmelder menneskehandel.

Av 41 menn på Filemon er kun én sak kommet fram i rettssystemet. Terskelen er høy for å bli dømt for menneskehandel. Grunnet kapasitetshensyn og de strenge beviskravene blir

¹⁶ En antydning om at det fortsatt må jobbes med forståelsen av hva menneskehandel er og hvem ofrene er utsagn, er utsagnet til Knut Bråttvik, fagansvarlig for menneskehandel i Kripos som, ønsker å «øke forståelsen av fenomenet menneskehandel både internt i politiet og til eksterne» samt å «dele våre suksesshistorier og åpne øynene til folk for kriminalitet som omfatter menneskehandel» (Mo 2018).

sannsynligvis en god del menneskehandelssaker etterforsket under andre lovbestemmelser enn strl. §§ 257 og 258. Det er ikke uvanlig at bakmenn blir anmeldt (og noen ganger straffet) kun for brudd på merverdiavgiftsloven, bokføringsloven og arbeidsmiljøloven (Høyesterettsdom HR-2017-1124-A, pkt. 59; Anonym 2018, s. 2.). Disse dommene blir dermed ikke statistisk registrert som menneskehandelssaker, noe som bidrar til at antall menneskehandelsdommer forblir få.

7 Hva nå?

Denne rapporten har identifisert og behandlet flere områder der større innsats er nødvendig dersom man vil yte effektiv bistand og hjelp til ofre for menneskehandel og dersom man vil jobbe effektivt mot menneskehandel som brudd på menneskerettighetene og som brudd på straffeloven. De etterfølgende avsnittene oppsummerer disse områdene.

7.1 Økt kunnskap og forskning om menn som ofre for menneskehandel

7.1.1 Mer og nyansert forskning

«Kunnskap om moderne slaveri er begrenset og fragmentert (...) og det må tilrettelegges for videre forskning» (UD 2019, s. 16; Justis- og beredskapsdepartementet 2016, s. 21–23). Både internasjonalt og nasjonalt har det vært begrenset med vitenskapelig forskning innenfor menneskehandel og særlig tvangsarbeid. Det vil være av stor betydning at forskning på flere sider av fenomenet styrkes. En slik styrkelse vil kunne bidra til å forebygge menneskehandel, straffeforfølge gjerningspersonene og bistå ofrene. Selv om det er en økning i akademiske publikasjoner om menneskehandel (i Norge), er det fremdeles lite norsk forskning på feltet (Arnegaard & Davis 2019, s. 23–24, 28). Det er særlig skrevet lite juridisk forskning om tvangsarbeid. Rapporter og handlingsplaner om menneskehandel har liten rettskildemessig vekt, selv om de bidrar til å belyse politiske prioriteringer (Anonym 2018, s. 4).

7.1.2 Skjerpet begrepsbruk

Regjeringen ved Utenriksdepartementet erkjenner at det er «behov for mer og nyansert forskning på moderne slaveri-feltet» (UD 2019, s. 17). Det er behov for mer og nyansert forskning, og samtidig, som tidligere diskutert, er «moderne slaveri» ikke et juridisk begrep og gir dermed ikke klar kontekst og innhold for forskningen som etterspørres. «Moderne slaveri» har blitt en fellesbetegnelse for all utnyttelse av mennesker, uansett juridisk grunnlag. Forskere har lagt merke til at denne moderne bruken av begrepet slaveri har ført til en omprofilering av innsatsen mot menneskehandel til å bli en «moderne slaveri»-abolisjonisme (Chuang 2015, s. 146). Denne fornyelsen av temaområdet har riktignok hjulpet til å øke bevisstheten og politisk støtte. Dessuten har den ført til en omdirigering av innsatsen i kampen mot menneskehandel til å omfatte utnyttelse ut over sexindustrien og dermed også å rette et visst søkelys mot menn – og kvinner – som blir utnyttet i tvangsarbeid (*ibid.*).

Ulempen med begrepet «moderne slaveri» er at det omfatter komponenter (slaveri, menneskehandel og tvangsarbeid) som hver for seg er definert i ulike folkerettslige traktater og

tilsvarende nasjonale rettskilder. Stater som har tiltrådt disse traktatene, Norge inkludert, blir juridisk forpliktet av deres innhold. Selv om bruken av ordet «slaveri» kan være et retorisk lurt trekk, så er det samtidig juridisk unøyaktig og fører til at den *effektive* anvendelsen av loven blir svekket. Det er derfor noe overraskende at Norad (som en statlig aktør) valgte å bruke begrepet «moderne slaveri» i sin nyeste kartlegging (Arnegaard & Davis 2019). At også ILO som vaktbikkje for ILO-konvensjonen nr. 29 og den tilsvarende protokollen om avskaffelse av tvangsarbeid) publiserer en rapport med overskriften «Global Estimates of Modern Slavery» (2017) bidrar heller ikke til begrepsavklaring. Det å blande begrepene «menneskehandel», «tvangsarbeid» og «slaveri» risikerer implisitt å øke terskelen for domfellelser for menneskehandel i nasjonale domstoler (Chuang 2015, s. 146). En dom for menneskehandel er avhengig av bevis av snevert definerte straffevilkår. Med tanke på rettsikkerheten er det derfor viktig å huske at disse vilkårene bygger på nøye valgte begreper som ikke tåler å bli utvannet.

7.1.3 Oppmerksomhet mot menn og migranter i utsatte bransjer

Ikke bare er det behov for mer forskning, det er også påvist at den allerede eksisterende forskningen tar en ensidig tilnærming ved hovedsakelig å fokusere på kvinner som ofre for seksuell utnyttelse (se over i avsnitt 6.5.). Det er en mangel på forskning innenfor menneskehandel, innenfor tvangsarbeid generelt og særlig innenfor tvangsarbeid med menn.

Forskere på feltet er enige om at migranter har en høyere risiko for å bli utsatt for tvangsarbeid enn andre arbeidere (UN Special Rapporteur 2019, s. 6; Raftostiftelsen 2018, s. 2 og 6; Wylie & McRedmond 2010, s. 7; Arnegaard & Davis 2019, s. 5; UD 2019, s. 12; Baltic Sea Region Round-Up 2016, s. 9). Brukere av Filemon var alle, uten unntak, migranter. Det er også stor enighet over at noen bransjer og sektorer er mer utsatt for menneskehandel enn andre. Blant sektorer med høy risiko er rengjøringsbransjen, utvinningsindustrien, byggebransjen, den kommersielle sexindustrien, tekstilindustrien, maritim sektor, landbruk og skogbruk, hotell- og restaurantnæringen, forbruksvareindustrien og produksjon (UD 2019, s. 11; Raftostiftelsen 2018, s. 4). Informantene i denne undersøkelsen kom fra flere forskjellige bransjer, blant annet fra bygg, landbruk, restaurant og bilpleie. Det er påfallende at ingen menn kom fra maritim sektor eller hotellnæringen, selv om disse er kjent for å være bransjer med høy risiko og selv om begge er bransjer i Norge der mange migranter ansettes. Det må antas at det foreligger store mørketall. Informanten fra Justisdepartementet bekreftet at bygge- og anleggsbransjen var en bransje der det foreligger mange uryddige arbeidsforhold. Det å rette mer søkelys mot migranter i utsatte sektorer og følge dem opp tettere, kan ha som konsekvens at flere ofre for

menneskehandel blir oppdaget og at bakpersonene blir mer varsomme med henblikk på kontroll og fokus på deres virksomhet.

7.1.4 Oppmerksomhet i hjelpeapparatet og arbeidsliv

Bevissthet om menneskehandel og dens ofre krever økt oppmerksomhet og kompetanse hos ansatte i både offentlig forvaltning og det private markedet: «Awareness is very important. We have to spread the message».¹⁷ Bevisstheten om at også menn kan være utsatt for menneskehandel, og kunnskap om hvordan de kan identifiseres, er direkte relevant for hjelpen de trenger. Ikke minst er identifiseringen viktig for ofrenes rettsstilling.

Eksemplene fra informantenes erfaringer viser at utnyttaren kan være en eldre nabo, en prest eller sjefen i en bedrift. Mennene som ble intervjuet, var tydelige på at de trengte et insentiv eller en hjelpende hånd for å komme ut av det skadelige arbeidsforholdet. I tillegg til de offentlige myndighetenes ansvar påligger det også et ansvar hos kjøpere av varer og tjenester, særlig i risikoutsatte bransjer. Kunnskapen om tvangsarbeid må derfor spres ut over det nærmeste hjelpeapparatet som kan komme i kontakt med menn, til å omfatte hele befolkningen. Medieoppslag om utnyttelse og misbruk av mannlige migrantere situasjon kan bidra til en bevisstgjøring blant hele befolkningen.

Bevissthet om fenomenet tvangsarbeid alene er derimot ikke tilstrekkelig. Selv i etater som til daglig jobber med ofre for menneskehandel, kan det eksistere ensidige oppfatninger om menneskehandel (Rambøll & Halogen 2018, s. 11; Brunovskis, Skilbrei og Tveit 2010, s. 89-90). Sitatet fra en av beboerne om at: «[t]he police officer from the section of human trafficking told me that I don't have the face of a victim», illustrerer at offentlige tjenestemenn kan ha stereotype oppfatninger om at menn ikke kan være ofre for menneskehandel i det hele tatt, eller at menn utsatt for menneskehandel alltid ser fattige ut. Informasjon til og kompetanseheving hos offentlige tjenestemenn kan være et viktig tiltak for å kunne bistå flere menn til å komme ut av tvangsarbeid og menneskehandel.

¹⁷ Utsagn til Warner ten Kate (National Public Prosecutor for Trafficking in Human Beings and People Smuggling Public Prosecutor Netherlands), ROSA konferanse om menneskehandel (Oslo, 15. november 2019).

7.2 Ansvar til å avdekke menneskehandel

7.2.1 Kunnskap om menneskehandel: alles ansvar

Menneskehandel forekommer i alle land, i alle regioner i Norge, i forskjellige bransjer, i forskjellig utstrekning og berører ulike mennesker. Intervjuene har vist at menneskehandel ikke bare foregår i det skjulte, men også i det offentlige rom der det er synlig for de fleste av oss. Spørsmålet er om vi ser det, om vi tør se det og om vi har nok innsikt i fenomenet til å kunne oppdage det. Forskere oppfordrer oss derfor til at «vi bør bli bedre til å se» (Eriksen, Myrvoll & Aasen 2019).

Det forrige avsnitt 7.1.1. har allerede vist til at det er stor enighet om at det mangler kunnskap om menneskehandel. Hånd i hånd går mangelfull kjennskap til indikatorer som kan tyde på at en person er utsatt for menneskehandel. Fordi menneskehandel er et sammensatt og komplekst fenomen, finnes det heller ikke enkle og lett gjenkjennelige indikatorer. Mange ulike aktører, blant annet humanitære organisasjoner, FN, politiet og forskere, har laget lister over indikatorer på menneskehandel som enhver bør være seg bevisst. Dette gjelder personer som direkte jobber i områder som kan komme i berøring med menneskehandel, som for eksempel miljø- eller sosialarbeidere, politimenn, Skatteetaten, Arbeidstilsynet, barnevernet, påtalemyndighetene, dommere og mange flere. Det gjelder også ansatte i skoler, helsearbeidere, kolleger på arbeidsplassen og ikke minst forbrukere av tjenester og varer.

7.2.2 Samlet vurdering av indikatorer

ILOs indikatorer viser de vanligste tegn eller «ledetråder» til tvangsarbeid. I noen tilfeller er én indikator tilstrekkelig for å bekrefte en mistanke om tvangsarbeid. I andre tilfeller må flere indikatorer vurderes sammen. ILOs indikatorer overlapper delvis med indikatorene som Høyesterett henviste til i dommen HR-2017-1124-A (pkt. 35 og 48), nemlig misbruk av sårbarhet, bedrag, begrensning av bevegelsesfrihet, isolasjon, fysisk og/eller seksuell vold, trakassering eller trusler, oppbevaring av identitetspapirer, tilbakeholdelse av lønn, gjeldsslaveri, nedverdiggende arbeids- og levevilkår og unormal overtid (ILO Indicators). Mennene som i forbindelse med denne rapporten ble intervjuet, viste til flere indikatorer, blant annet misbruk av deres sårbare stilling, bedrag, isolasjon, trusler, tilbakeholdelse av lønn og særdeles dårlige arbeids- og levevilkår. I alle tilfellene forelå det flere indikatorer, noe som også tyder på at disse mennene ble utnyttet for tvangsarbeid.

7.2.3 Identifisering av ofre for menneskehandel: et felles ansvar

I Norge har ingen særskilt etat, organisasjon eller kommisjon et hovedansvar for eller en enerett til identifisering av mulige ofre for menneskehandel i Norge. Forskere på feltet bekrefter at den primære identifiseringen foregår i hovedsak hos hjelpetiltak og politiet som møter antatte ofre gjennom sitt daglige arbeid (Brunovskis, Skilbrei, Tveit 2010, s. 33). I høst 2019 lanserte Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) på oppdrag fra Helsedirektoratet en nettside som skal hjelpe helse- og sosialarbeidere med å identifisere og følge opp ofre for menneskehandel. Nettstedet menneskertilsalgs.no er et ledd i avdekking, identifisering, oppfølging og informasjonsarbeid om rettigheter til ofre for menneskehandel. Nettsiden synes å være et nyttig verktøy og ressurs for helse- og sosialarbeidere.

Ulike aktører gjør identifiseringen på ulike måter (Rambøll & Halogen 2018, s. 11). Dette har som konsekvens at alle som får en bekymring, bærer et ansvar for identifikasjon av vedkommende. Etter å ha blitt identifisert som et mulig offer for menneskehandel informeres antatte ofre om sine rettigheter, deriblant retten til å søke om en refleksjonsperiode. Når, hvordan og hvilken informasjonen som gis er avhengig av hvilken instans som er den identifiserende (Brunovskis, Skilbrei, Tveit 2010, s. 70).

I utgangspunktet skal alle «som *identifiseres* som et mulig offer for menneskehandel (...) behandles som et offer for menneskehandel (med de rettigheter og plikter dette innebærer), inntil eventuelt det motsatte er bevist» (KOM 2008, s. 8). Fagpersoner som jobber med identifisering og bistand til antatte ofre for menneskehandel hevder at det kan være vanskelig å få dem til å forstå hva refleksjonsperioden er og hvilke rettigheter denne medfører (Brunovskis, Skilbrei, Tveit 2010, s. 35).

KOM er tydelig på at det ikke kreves at en person er *verifisert* som et offer for at vedkommende skal ha rett til bistand og beskyttelse som et offer for menneskehandel. Verifisering er ikke et juridisk begrep eller en regelstyrt oppgave. Oppgaven faller dermed også på en rekke forskjellige etater, som politi, barnevern og påtale- og utlendingsmyndigheter. Det er først når etterforskningen er avsluttet og påtalemyndigheten tar ut tiltale mot bakpersonene etter strl. § 257, at verifiseringen av offeret er fullført. Endelig verifisering skjer ved rettskraftig dom (*ibid.*).

7.3 Kampen mot menneskehandel gjennom forvaltnings- og rettspraksis

7.3.1 Etablering av en ombudsmann?

I sitt bistandsprogram mot moderne slaveri fra september 2019 fremhever den norske regjeringen justis som ett av flere områder som bør styrkes i kampen mot menneskehandel: «Mennesker som er ofre for moderne slaveri i Norge få[r] et styrket rettighetsvern og økt beskyttelse og bistand» (UD 2019, s. 19). Konkret foreslås etablering av en tilsynsposisjon som i Nederland (med en nasjonal rapportør) eller Storbritannia (med en uavhengig anti-slaverikommissær som koordinerer arbeidet mot moderne slaveri og identifiserer mulige ofre).¹⁸

7.3.2 Styrking gjennom en lov mot moderne slaveri?

Regjeringen foreslår også utredning av en lov mot moderne slaveri for å redusere forekomst av slaveri i Norge. Forskere har støttet et slikt forslag gjennom å påpeke at regjeringen med en norsk moderne slaverilov ville «vise lederskap nasjonalt og internasjonalt i kampen for å beskytte ofre for (...) forferdelige overgrepene som i dag kan knyttes til norsk næringsvirksomhet» (Raftostiftelsen 2018, s. 14). På EU-nivå og i flere andre (europeiske) land er slike lovprosesser allerede i gang (UD 2019, s. 19; Etikkinformasjonsutvalget 2019, s. 28-29, 37, 144-155; Arnegaard & Davis 2019, s. 8).

Som denne rapporten har vist, er utfordringene til mennene sammensatte og komplekse. Foruten beskyttelse, bosted, mat og straffe- og privatrettslige krav har ofrene, blant annet, også behov for veldig ulike helse- og sosiale tjenester. Siden menneskehandel er et komplekst samfunnsproblem som utspiller seg på tvers av både lande- og lovgrenser, kan det være riktig å utrede nytten av en lov som behandler flere av disse problemstillingene. Mens det er hensiktsmessig å inkludere både næringsliv og forbrukere i et samlende lovverk (Etikkinformasjonsutvalget 2019; Raftostiftelsen 2018), kommer man allikevel ikke til å klare å behandle alle deler av menneskehandelsproblematikken. Denne forblir sannsynligvis fordelt på ulike lover som straffe-, skatte-, merverdiavgifts-, arbeidsmiljø-, helse- og omsorgstjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven og utlendingsloven samt menneskerettslige bestemmelser. Utfordringen dette medfører, er en utvikling og tolkning gjennom forvaltnings- og rettspraksis på ulike rettsområder uten en integrert tilnærming til

¹⁸ For en detaljert gjennomgang av alle vesentlige utenlandske utviklingene, se Etikkinformasjonsutvalget 2019, s. 144-155.

menneskehandelsfenomenet. Her bør det også påpekes at konsekvensene for ofrene til menneskehandel neppe kan fanges opp av en enkel lov.

I november 2019 la Etikkinformasjonsutvalget frem sitt forslag til lov om virksomheters åpenhet om leverandørkjeder, kunnskapsplikt og aktsomhetsvurderinger (Etikkinformasjonsutvalget 2019). Utredningen inneholder særskilte analyser av moderne slaveri (s. 28-29; 32; 158- Forslaget til loven kommer på høring i våren 2020. Det er uvisst hvordan et eventuelt vedtak av denne loven vil påvirke arbeidet med en norsk moderne slaverilov.

7.3.3 Koordinert samarbeid, implementering og håndhevelse

Ikke bare lovbestemmelser er spredt på forskjellige rettsgrunnlag, også utøvelsen av dem er ivaretatt av ulike instanser. For å forhindre menneskehandel kreves det samarbeid på tvers av sektorene. KOM har en overordnet funksjon å være pådriver for tverretattlig samarbeid og har blant annet ansvar for kompetanseutvikling og informasjonsvirksomhet om menneskehandel. Etableringen av NTAES har gjort det mulig for at politiet og kontrolletatene skal kunne utnytte deres samlede analyse- og etterretningsinformasjon (Økokrim: NTAES). Data hentet fra intervjuene stiller derimot spørsmål om dette arbeidet i dag gir resultater. Flere informanter beskrev tydelig sin skuffelse over at Arbeidstilsynet, etter gjennomført kontroll, tilsynelatende ikke informerte politiet eller vice versa. Skuffelsen rettet seg ikke mot at mennene ikke ble «oppdaget» som ofre for menneskehandel, men at arbeidsgiveren uhindret fikk fortsette å utnytte sine ansatte. Dette inntrykket blir bekreftet av politiet selv og av forskning som viser til at det fortsatt er for liten risiko for at bakmennene blir tatt. Konsekvensene av å utnytte mennesker ved å tvinge dem til arbeid synes å være kalkulerbare – og ubetydelige. Denne straffefriheten fører til at gjerningsmenn ikke anser menneskehandel som risikofyllt og at de velger å utnytte sårbare mennesker.

7.4 Avslutning

Menneskehandel forekommer også i Norge. Denne rapporten har gitt utnyttelsen et ansikt ved å presentere tre forskjellige portretter av menn som ble utsatt for menneskehandel i form av tvangsarbeid. Gjennom deres fortellinger og underbygget av forskning og annen dokumentasjon, mener forskerne at et flertall av de 15 intervjuede menn har blitt utsatt for tvangsarbeid. Arbeidsgiverne visste om mennenes sårbare situasjon og fikk utnytte den uhindret over delvis lang tid. Mennenes arbeidssituasjon i Norge oppfyller diverse indikatorer og viser til flere elementer av tvang som Høyesterett stilte opp i Gartneri-saken. Sårbarheten og tvang

kommer i veldig ulike former, og også mennene i denne rapporten er en lite homogen gruppe. Denne ulikheten og kompleksiteten kan gjøre det vanskelig å oppdage tvangsarbeid. Denne rapporten peker på behov for økt kunnskap og forskning om menn som mulige ofre for menneskehandel til. Forskning kan medføre en bedre forståelse av mennenes livs- og arbeidssituasjon i Norge. Fra et juridisk perspektiv er det ønskelig at flere menneskehandelssaker prøves for retten slik at en reell rettsutvikling kan skje.

Rapporten argumenterer for at økt oppmerksomhet bør vies på menn, på migranter og på deres sårbarhet i det norske arbeidsmarkedet. Dette gjelder ikke bare politi og tilsynsmyndigheter, men også mediene, helsevesenet, rettsvesenet, ansatte i offentlige tjenester og i det private næringsliv. For å forebygge og forhindre tvangsarbeid bør det søkes etter hvordan også forbrukere av tjenester og varer kan få en større bevissthet for at også menn kan være utsatt for tvangsarbeid.

Erfaringene til mennene, støttet av annen forskning, viser at arbeidslivskriminalitet ofte går ustraffet. Det indikerer at bakmennene kan drive sin virksomhet med liten risiko. Det foreligger nå forslag på nye lover som i større grad omfatter menneskehandel samt forslag på etablering av ombudspersoner. Disse tiltak synes å være relevante for å forebygge menneskehandel, men tiltakene alene er ikke tilstrekkelige for å aktivt forhindre menneskehandel. Mennenes fortellinger viser at de i sitt tvangsarbeid har vært i kontakt med både offentlige instanser, privat næringsliv, kunder og lokalsamfunn. De viser at erkjennelse og kunnskap om at det foregår tvangsarbeid i Norge er noe som kreves i hele samfunnet.

Referanser

- Andersen (2019), Skriftlig spørsmål fra Karin Andersen (SV) til justis- og innvandringsministeren, hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=77701>
- Anonym (2018). Menneskehandel etter straffeloven § 257: særlig om tvangsarbeid og tilgrensende former for arbeidslivskriminalitet, mastergradsoppgave (klausulert), kandidatnummer 542, Universitetet i Oslo, Juridisk fakultet.
- Arnegaard, T. J., Davis, T. (2019). Kartlegging av moderne slaveri og anbefalinger til norsk innsats for bekjempelse av moderne slaveri i utviklingssamarbeidet (Norad rapport).
- Aubert, V. (1981) Rettens sosiale funksjon. Oslo: Universitetsforlaget
- Baltic Sea Region Round-Up (2016). *Human Trafficking*, hentet fra: <https://www.cbss.org/wp-content/uploads/2016/11/Human-Trafficking-Baltic-Sea-Region-Round-Up-2016.pdf>.
- Berket, M.R. (2015) «Labour Exploitation and Trafficking for Labour Exploitation: Trends and Challenges for Policy-Making», *ERA Forum*, 16.
- Bernat, F., Zhilina, T. (2011). «Human Trafficking: the Local Becomes Global», i: Frances Bernat (red.), *Human Sex Trafficking*, Abingdon: Routledge.
- Bjelland, H. F. (2016). «Identifying human trafficking in Norway: A register-based study of cases, outcomes and police practice», *European Journal of Criminology*.
- Brunovskis, A. (2016). «Special Rights Within Universal Welfare: Assistance to Trafficking Victims in Norway», *Journal of Comparative Social Work*, 1.
- Brunovskis, A., Skilbrei M.-L., Tveit, M. (2010). Pusterom eller ny start? Evaluering av refleksjonsperioden for ofre for menneskehandel, Oslo: Fafo-rapport 2010:45.
- Bucken-Knapp, G., Schaffer, J.K., Strömbäck, K.P. (2012). «Security, Equality, and the Clash of Ideas: Sweden's Evolving Anti-Trafficking Policy», *Human Rights Review*, 13.
- Casale, F. (2008). «International Trafficking in Persons: Suggested Responses to a Scourge of Humankind», *Intercultural Human Rights Law Review*, 3.

- CEIC (2019). *Romania Household Income per Capita*, hentet fra:
<https://www.ceicdata.com/en/indicator/romania/annual-household-income-per-capita>.
- Chuang, J. (2015). «The Challenges and Perils of Reframing Trafficking as “Modern-Day Slavery”», *Anti-Trafficking Review*, 5.
- Delta87. Hentet fra: <https://delta87.org/call-to-action/>.
- Dennis, J. (2008). «Women are Victims, Men Make Choices: The Invisibility of Men and Boys in the Global Sex Trade», *Gender Issues*, 25.
- Denton, E. (2011). «International News Coverage of Human Trafficking Arrests and Prosecutions: a Content Analysis», i: Frances Bernat (red.), *Human Sex Trafficking*, Abingdon: Routledge.
- Departementene (2019). Strategi mot arbeidslivskriminalitet.
- Doran, L., Jenkins, D., Mahoney, M. (2014). «Addressing the Gaps in Services for Survivors of Human Trafficking: An Opportunity for Human Service Providers», *Journal of Human Services*.
- Eriksen, K., Myrvoll, Y., Aasen, M. (2019). «Menneskehandel – nærmere enn du tror», *Nordlys*, hentet fra: <https://nordnorskdebatt.no/article/kan-vaere-menneskehandel>.
- Etikkinformasjonsutvalget (2019). Åpenhet om leverandørkjeder: forslag til lov om virksomheters åpenhet om leverandørkjeder, kunnskapsplikt og aktsomhetsvurderinger, hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/6b4a42400f3341958e0b62d40f484371/195794-bfd-etikkrapport-web.pdf>.
- Explanatory Report on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (2000).
- Filemon (udatert). Prosjektbeskrivelse «Filemon», internt dokument.
- Filemon, «Ønsker samarbeid i kampen mot tvangsarbeid og svart økonomi», hentet fra:
http://www.frelsesarmeen.no/no/perleportalen/interne_nyheter/%C3%98nsker+samarbeid+i+kampen+mot+tvangsarbeid+og+svart+%C3%B8konomi.d25-SMdDQWg.ips#content.

- Fosse, C. (2014). «Svart økonomi i Bergen trolig større enn hele kommune-budsjettet», *vest24.no*, hentet fra: <https://www.vest24.no/nyheter/svart-okonomi-i-bergen-trolig-storre-enn-hele-kommune-budsjettet/s/1-5541029-7687525>.
- Foucault, M. (2008). *Overvåkning og straff*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- FN-sambandet, «Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO)», hentet fra: <https://www.fn.no/Om-FN/FNs-organisasjoner-fond-og-programmer/Den-internasjonale-arbeidsorganisasjonen-ILO>.
- FN-sambandet, «FNs bærekraftsmål», hentet fra: <https://www.fn.no/Om-FN/FNs-baerekraftsmaal>.
- Gulati, G. (2011). «News Frames and Story Triggers in the Media's Coverage of Human Trafficking», *Human Rights Review*, 12.
- Haakaas, E. (2014). «Hver sjettede krone er svart», *Aftenposten* 10. januar 2014, hentet fra: <https://www.aftenposten.no/norge/i/RxWjr/hver-sjettede-norske-krone-er-svart>.
- Hathaway, J. (2008). «The Human Rights Quagmire of “Human Trafficking”», *Virginia Journal of International Law*, 49.
- Haugan, B. (2019). «Kom til Norge for å bli rik. Nå flytter de til hemmelig adresse», VG 18. desember 2019, hentet fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/opyP5K/kom-til-norge-for-aa-bli-rike-naa-flytter-de-til-hemmelig-adresse>.
- Healey, J. (2012). *Human Trafficking and Slavery*. Thirroul: Spinney Press.
- Hebert, L. (2016). «Always Victimiziers, Never Victims: Engaging Men and Boys in Human Trafficking Scholarship», *Journal of Human Trafficking*, 2.
- Innst. 62 S (2015-2016): Innstilling fra justiskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Kjell Ingolf Ropstad, Olaug Bollestad, Line Henriette Hjemdal, Geir Jørgen Bekkevold og Rigmor Andersen Eide om bekjempelse av vår tids slaveri.
- Innst. O.nr. 118 (2002-203), flertallet i Stortingets justiskomite i forarbeidene til straffeloven § 224 og § 60a.
- International Labour Organization (ILO) (2017). Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage, hentet fra: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_575479.pdf,

International Labour Organization (ILO), Special Action Programme to Combat Forced Labour, ILO Indicators of Forced Labour, hentet fra:
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---
declaration/documents/publication/wcms_203832.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_203832.pdf).

International Organization for Migration (IOM). «Retur», hentet fra:
<https://www.iom.no/retur>.

International Organization for Migration (IOM). «Sårbare migranter»,
<https://www.iom.no/sarbare>

Jahnsen, S. Ø. (2014). Menneskehandel og tvangsarbeid: En forstudie om gråsoneproblematikk innenfor innsatsområdet arbeidsmarkeds kriminalitet. Politihøgskolen.

Jahnsen, S. Ø., Skilbrei, M.-L. (2015). «From Palermo to the Streets of Oslo: Pros and Cons of the Trafficking Framework», *Anti-Trafficking Review*, 4.

Jones, S. V. (2010). «The Invisible Man: The Conscious Neglect of Men and Boys in the War on Human Trafficking», *Utah Law Review*, 4.

Justis- og beredskapsdepartementet (2016). Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2016).

Justis- og beredskapsdepartementet (2019). Høringsnotat: endringer i Utlendingsforskriften – oppholdstillatelse til ofre for menneskehandel som avgir forklaring i straffesak.

Kolsrud, K. (2018). «Bårdsen og Busch kritiserer tvangsarbeid-paragrafen», *rett24.no*, hentet fra: <https://rett24.no/articles/bardsen-og-busch-kritiserer-tvangsarbeid-paragrafen>.

Koordineringsenhet for ofre for menneskehandel (KOM) (2018). Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel 2017.

Koordineringsenhet for ofre for menneskehandel (KOM) (2019). Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel 2018.

Koordineringsenhet for ofre for menneskehandel (KOM) (2019). Rettsavgjørelser om menneskehandel.

Koordineringsenhet for ofre for menneskehandel (KOM) (2008). Veileder: Identifisering av mulige ofre for menneskehandel, hentet fra: <https://www.politiet.no/globalassets/03-rad->

[og-forebygging/menneskehandel/veileder_identifisering-av-mulige-ofre-for-menneskehandel.pdf](#), s. 6.

Kripos (2017). Menneskehandel i Norge: kriminelle aktører. Et situasjonsbilde basert på politiets kilder.

Mende, J. (2019). «The Concept of Modern Slavery: Definition, Critique, and the Human Rights Frame», *Human Rights Review*, 20.

Mennesker til salgs. 'En ressurs for helse- og sosialarbeidere og andre hjelpere som kommer i kontakt med mennesker som kan være utsatt for menneskehandel', hentet fra: www.menneskertilsalgs.no.

Mikkelsen, M., Lægdene, O., Brooke, P.K., Rees, K. (2019). «Regjeringen svikter ofrene», *Dagsavisen* (12. september 2019).

Mo, A.-K. (2018). «Politiet om norgeshistoriens strengeste dom for menneskehandel», *nrk.no*, hentet fra: <https://www.nrk.no/innlandet/politiet-om-norgeshistoriens-strengeste-dom-for-menneskehandel--det-kostet-blod-svette-og-tarer-1.13959009>.

NHO. 'Arbeidslivskriminalitet (akrim)', hentet fra: <https://arbinn.nho.no/hms/HMS-krav-og-organisering/arbeidslivskriminalitet2/>

Nisbet, R. (1978). *Sosiologi som kunstform*. Oslo: Universitetsforlaget

Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (2017). Situasjonsbeskrivelse 2017: Arbeidslivskriminalitet i Norge.

Norges Høyesterett (2017). Høyesterettsdom HR-2017-1124-A (6. juli 2017).

Norges Høyesterett (2006). Høyesterettsdom HR-2006-222-A (7. februar 2006), sammendrag, hentet fra: <https://www.domstol.no/Enkelt-domstol/hoyesterett/avgjorelser/avgjorelser-2000-2012/avgjorelser--2006/Menneskehandel---quottraffickingquot---lovanvendelse-og-straffutmaling/>.

Norges Høyesterett (2006). Høyesterettsdom Rt. 2006, s. 111.

Norges Høyesterett (2013). Høyesterettsdom Rt. 2013, s. 1247.

NOU 2004:20 (2004). Ny utlendingslov.

- Oslo kommune, Byrådet (2018). Handlingsplan mot menneskehandel i Oslo kommune, Byrådssak 155/18, Saksnummer 201600697-21.
- Ot.prp. nr. 22 (2008-2009). Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon - slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning).
- Ot.prp. nr. 50 (2005-2006). Om lov om endringer i straffeloven 1902 (straff for å utnytte eller forlede noen til å tigge mv.).
- Ot.prp. nr. 62 (2002-2003). Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv.
- Paasche, P., Skilbrei, M.-L., Plambech, S. (2018). «Vulnerable Here or There? Examining the vulnerability of victims of human trafficking before and after return», *Anti-Trafficking Review*, 10.
- Paasche, P., Skilbrei, M.-L., Plambech, S. (2019). «What Happens after Victims of Trafficking Return to Nigeria?», hentet fra: <https://www.opendemocracy.net/en/beyond-trafficking-and-slavery/what-happens-after-victims-trafficking-return-nigeria/>;
- Paasche, E., Plambech, S., Skilbrei M.-L., «Response to IOM's response», hentet fra: http://gaatw.org/ATR/Paasche_Plambech_Skilbrei_Response.html.
- Pereira, S., Vasconcelos, J. (2008). *Human Trafficking and Forced Labour: Case studies and responses from Portugal*, ILO.
- Politiet, «Hva er menneskehandel», hentet fra: <https://www.politiet.no/rad/menneskehandel/hva-er-menneskehandel/>.
- Raftostiftelsen (2018). En norsk moderne slaverilov.
- Rambøll og Halogen (2018). Sluttrapport: Ofre for menneskehandel – helhetlig og brukersentrert tjeneste.
- Regjeringen (2019). Norges oppfølging av bærekraftsmål, hentet fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/utvikling/sdg_rapport_ny.pdf.
- Riksadvokaten (2017). Rundskriv nr. 1/2017, Riksadvokatens mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen.
- Riksadvokaten (2019). Høring: Forslag til endringer i straffeloven mv. (15. april 2019).

- Schneider, F. (2014). *The Shadow Economy in Europe 2013*, hentet fra:
<https://www.atkearney.com/financial-services/article?/a/the-shadow-economy-in-europe-2013>.
- Stang, E.G., Sveaass, N. (2016). *Hva skal vi med menneskerettigheter? Betydningen av menneskerettigheter i helse- og sosialfaglig arbeid*, Oslo, Gyldendal Akademisk.
- Statistisk Sentralbyrå (SSB), Flytting: innvandring og utvandring etter statsborgerskap, hentet fra: <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/flytting>
- Stenklov, M. (2019). Etterforskningsleder Øst politidistrikt, presentasjon ved ROSA menneskehandelskonferanse 15. november 2019.
- St.mld. nr. 2 (2005-2006). Revidert nasjonalbudsjett 2006.
- UN (2019). Current and emerging forms of slavery. Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences, UN Doc. A/HRC/42/44 (25. July 2019).
- UNDOC, What is Human Trafficking, hentet fra: <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/what-is-human-trafficking.html?ref=menu>.
- UNODC (2018). Global Report on Trafficking in Persons.
- Utlendingsdirektoratet (2011). Rundskriv RS 2011-007: Utlendingsforvaltningens ansvar for å legge til rette for å identifisere og gi oppfølging til mulige ofre for menneskehandel.
- Utlendingsdirektoratet (2013). Rundskriv RS 2013-014 Oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel (refleksjonsperiode mv.).
- Utlendingsdirektoratet (2015). Rundskriv RS 2015-007V1, Tiltakskort menneskehandel (6. mai 2015, sist endret 14. oktober 2019).
- Utenriksdepartementet (2019). Bistandsprogram mot moderne slaveri.
- Warren, K. (2012). «Troubling the Victim/Trafficker Dichotomy in Efforts to Combat Human Trafficking: The Unintended Consequences of Moralizing Labor Migration», *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 19.

Wylie, G., McRedmond, P. (2010). «Introduction: Human Trafficking and Europe», i: Wylie, Gillian & McRedmond, Penelope (red.), *Human Trafficking in Europe: Character, Causes and Consequences*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Økokrim. 'NTAES', hentet fra: <https://www.okokrim.no/ntaes.447592.no.html>.

ISBN: 978-82-93490-47-0
ISSN: 2464-3777

