

Menneskehandel i arbeidslivet

Sammenheng

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

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

Stor usikkerhet om ulike begreper knyttet til utnyttning i arbeidslivet kan føre til at færre saker blir avdekket og etterforsket. Hvor går for eksempel grensen mellom grov sosial dumping og menneskehandel? Dårlig lønn og lange arbeidsdager kan ikke forsvares, men behøver ikke bety at vedkommende er utsatt for menneskehandel. I førstelinjen – de som først kommer i kontakt med personer som kan være utnyttet – ser det særlig ut til å være tvil om hvilken grad av tvang og sårbarhet som er nødvendig for at noe faller innunder definisjonen av menneskehandel. En av de viktigste tingene å være klar over her, er at det ikke er nødvendig at tvangen er åpenbar/synlig eller at arbeidstakeren er i situasjonen ufrivillig. Loven sier også at det å utnytte noens sårbare stilling kan falle innunder menneskehandel.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Det er grovt sett tre hovedgrupper som oppsøker hjelp:

- De som planlegger å komme seg tilbake til hjemlandet eller reise et annet sted så fort som mulig og trenger

hjelp til grunnleggende behov i mellomtiden.

- De som først og fremst håper at saken skal bli etterforsket og at de gjennom dette kan få utestående lønn, før de eventuelt får ny jobb.
- De som håper at bistanden skal hjelpe dem med å få en jobb og varig opphold i Norge.

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

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

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

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

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

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

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

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

for kvalitetssikret kunnskap om menneskehandel blant aktører i arbeidslivet og hos personer som kommer i kontakt med særlig sårbare migrantgrupper.

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