

Anette Brunovskis og  
Anne Mette Ødegård

---

# Grov utnyttning av utenlandske arbeidstakere

Gråsonen mellom det  
regulære arbeidslivet og  
menneskehandel



**Fafo-rapport**  
2022:14



Anette Brunovskis og Anne Mette Ødegård

# **Grov utnyttning av utenlandske arbeidstakere**

Gråsonen mellom det regulære arbeidslivet og menneskehandel

Fafo-rapport 2022:14

Fafo-rapport 2022:14

© Fafo 2022

ISBN 978-82-324-0646-3 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0647-0 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

# Innhold

---

<b>Forord</b> .....	<b>4</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>8</b>
1.1 Problemstillinger .....	10
1.2 Gangen i rapporten .....	10
1.3 Metode .....	11
1.4 Avgrensninger .....	12
1.5 Bakgrunn .....	13
<b>2 Kirkens Bymisjons erfaringer</b> .....	<b>16</b>
2.1 Hvem er de fattige tilreisende? .....	16
2.2 Hvordan jobber Kirkens Bymisjon med fattige tilreisende? .....	17
2.3 Oppfølging av saker – hva er hovedproblemene? .....	21
2.4 Hvor butter det i oppfølgingen av utnyttingssakene? .....	25
<b>3 Gråsoner og forståelsesrammer</b> .....	<b>27</b>
3.1 Hva menes med gråsoner? .....	28
3.2 Gråsonedilemmaer for hjelpeapparatet .....	33
3.3 Menneskehandelbegrepet som inngang for gråsonene .....	35
<b>4 Reguleringer og rettigheter</b> .....	<b>39</b>
4.1 Nye reguleringer .....	42
4.2 Hva hindrer arbeidstakere i å benytte seg av rettighetene? .....	46
4.3 Hva foreslås av tiltak? .....	51
<b>5 Bistand og arbeidsdeling</b> .....	<b>54</b>
5.1 Hvilken hjelp tilbys de sårbare arbeidstakerne? .....	55
5.2 Arbeidsdeling og koordinering .....	59
<b>6 Erfaringer fra andre land</b> .....	<b>61</b>
6.1 Reguleringer i andre europeiske land .....	61
6.2 Noe å lære av Finland .....	64
<b>7 Avsluttende drøfting</b> .....	<b>72</b>
Kobling mellom bistand og kriminalitetsbekjempelse .....	72
Hvordan fylle tomrommene? .....	74
Sanksjoner og reparasjoner .....	74
Hvem tar ansvar? .....	76
<b>Referanser</b> .....	<b>78</b>

# Forord

---

Bymisjonssenteret har gjennom en årrekke opparbeidet tillit hos mennesker som oppsøker dem. Direkte kontakt med mennesker som er i en utnyttelsessituasjon er ofte vanskelig, fordi de kan være redde for konsekvensene av å prate. Bakgrunnen for dette prosjektet var, for det første, senterets ønske om å kartlegge og systematisere kunnskapen de ansatte har tilegnet seg gjennom mange års arbeid med fattige tilreisende. For det andre, skal prosjektet gi bedre kunnskap om såkalt *gråsoneproblematikk* knyttet til utnytting i arbeidslivet. Det vil si mennesker som befinner seg i en gråson mellom det regulære arbeidsmarkedet på den ene siden, og grov utnytting i menneskehandel på den andre. I tillegg kartlegges rettigheter og hjelpetilbud for migranter som er utsatt for grov utnytting i arbeidsforhold. Prosjektet er finansiert av Justis- og beredskapsdepartementet.

Sommeren 2021 leverte Fafo en underveisrapportering hvor erfaringene fra de ansatte i Bymisjonssenteret var samlet. Av hensyn til medarbeidernes personvern og konfidensialitet i forhold til senterets brukere ble ikke rapporteringen publisert. Viktige erfaringer, funn og vurderinger fra underveisrapporteringen er imidlertid sammenfattet og inkludert i denne rapporten.

Vi takker for anledningen til å få jobbe med disse problemstillingene, og for kontakten med svært engasjerte og kunnskapsrike medarbeidere ved Bymisjonssenteret. Takk også til referansegruppene i prosjektet, og til Marit Nybø og Mari Seilskjær, som har representert oppdragsgiver. Alle feil og mangler er forfatterens ansvar.

Oslo, mai 2022

Anne Mette Ødegård (prosjektleder)

Anette Brunovskis

# Sammendrag

---

Målet med denne rapporten er å gi mer kunnskap og større oppmerksomhet om grov utnyttning i arbeidslivet. Noen arbeidstakere befinner seg i en gråson mellom det regulære arbeidsmarkedet på den ene siden, og straffelovens bestemmelser om menneskehandel/tvangsarbeid på den andre siden.

Utgangspunktet for prosjektet, som er på oppdrag fra Kirkens Bymisjon i Oslo, var å oppsummere erfaringene organisasjonen har gjort gjennom arbeidet med grovt utnyttede arbeidstakere. Videre har vi sett på hva som hindrer at denne gruppa får tilgang til sine rettigheter, samt hvilke hjelpetiltak som finnes.

I tillegg til intervjuer og fokusgrupper med de ansatte som jobber med disse problemstillingene i Kirkens Bymisjon, bygger rapporten på til sammen 48 kvalitative intervjuer, som er gjennomført på ulike tidspunkter i perioden 2019-2021.

Kirkens Bymisjon har et lavterskeltilbud, hvor den tillitsskapende funksjonen har stor betydning. Dette gir dem en verdifull inngang til problemstillinger og grupper som det øvrige hjelpeapparatet ellers ikke når eller får kjennskap til. For å kunne avdekke mulige saker om grov utnyttning eller menneskehandel i arbeidslivet er det helt avgjørende med gode relasjoner. Noen henvises videre til oppfølging og rådgivning, og det tas kontakt med politiet i saker hvor man mistenker at det har foregått noen kriminelt.

Arbeidstakerne som omtales i denne rapporten befinner seg som regel nederst på arbeidslivsstigen, og vil ofte ha behov for hjelp med mat, klær og husly i tillegg til det reinte arbeidsrettslige. utfordringene i arbeidet for Kirkens Bymisjon oppstår der behovene til de som blir utnyttet handler om arbeidsliv, sivilrettslige spørsmål og strafferett. Dette ligger utenfor organisasjonens vanlige arbeidsområder. Det at det heller ikke er noen andre aktører som har et samlet ansvar, gjør arbeidet med disse sakene spesielt vanskelig. Det skapes usikkerhet, både om hva slags fare man kan sette arbeidstakerne i ved å gripe inn, hva man egentlig kan love av bistand og hvor denne bistanden vil føre.

Det er umulig å tallfeste hvor mange arbeidstakere som er grovt utnyttet. Det er imidlertid trolig at problemene i bunnen av arbeidsmarkedet er undervurderte av mange. Denne utnyttningen kan få alvorlige konsekvenser for den norske arbeidslivsmodellen på sikt, blant annet for seriøse arbeidsgivere. Det trengs derfor en bedre forståelse av at forebygging og bekjempelse av grov utnyttning er til hjelp for resten av samfunnet.

Slik lovverket er per i dag, vil mange hevde at det er et tomrom mellom reguleringsene i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven på den ene siden, og straffelovens bestemmelser om menneskehandel på den andre. Den enkelte arbeidstaker kan enten forfølge en sak som et sivilrettslig krav, som for eksempel et lønnskrav, eller myndighetene kan forfølge det strafferettslig som menneskehandel. Dette reflekterer dårlig den glidende skalaen som ulike press- og tvangsmidler kan utgjøre i det virkelige livet.

I tillegg kommer hindringer som tilgang til advokathjelp, at det tar lang tid å få en sak gjennom i rettsvesenet, at man mangler norskkunnskap og kjennskap til rettighetene som arbeidstaker i Norge. Å fylle tomrommene, både når det gjelder reguleringer og offentlige tilskudd til forutsigbare støtteordninger for arbeidstakerne, kan bidra til å hindre at saker om arbeidstakere som er grovt utnyttet ender i tilnærmet ingenting.

Flere av våre informanter etterspør en type trafficking light-bestemmelse i straffeloven. Det vil si en bestemmelse som dekker inn utnyttelssituasjoner, men som ikke har de samme kravene til å bevise tvangselementer som for menneskehandel. Finland har en type lovgivning som kan møte disse kriteriene. Det kan også være noe å lære av tiltakene som tidligere er satt inn på prostitusjonsfeltet i Norge.

I Norge har blant annet Det nasjonale statsadvokatembetet tatt til orde for en bestemmelse som gjør det straffbart å grovt utnytte arbeidstakere uten at det er snakk om tvang. Samtidig påpekes det fra flere hold at det ikke hjelper å innføre nye reguleringer dersom det ikke legges bedre til rette for at bestemmelsene etterleves.

Manglende utbetaling av lønn, såkalt lønnstyveri, er ett av de mest utbredte problemene for denne gruppa. Det er fra 2022 innført nye bestemmelser om lønnstyveri i straffeloven. Typiske eksempler er at arbeidsgiver unnlater å betale ut lønn, eller at lønna er for lav i forhold til det som følger av lov eller avtale. Det er fra 2022 også innført økte strafferammer i arbeidsmiljøloven, blant annet for å signalisere alvorlighetsgraden i



lovbruddene. Lønnskrevsaker kan imidlertid ta år å få gjennom i rettssystemet, og det er stort og udekket behov for fri rettshjelp.

Fagbevegelsen har i liten grad kontakt med denne delen av arbeidslivet. De grovt utnyttede arbeidstakerne er ikke fagorganiserte, og det framstår urealistisk for dem å ta kontakt med offentlige myndigheter, som eksempelvis Arbeidstilsynet. I tillegg kommer språkproblemer og høye terskler for å få sosialhjelp. Spennvidden i hjelpebehovene er stort, og det trengs personer med sosialfaglig kompetanse, relevant språk- og kulturkunnskap og juridisk kompetanse. Nå er hjelpetilbudene spredt, i hovedsak til ideelle organisasjoner. For å bedre situasjonen for denne gruppa kan man tenke seg et samarbeid mellom hjelpeorganisasjonen og partene i arbeidslivet, og med tilskudd fra det offentlige.

«Vi forstår ikke fattigdom», er et sitat fra et intervju som er gjort i forbindelse med dette prosjektet. For de som er oppvokst i Norge kan det være vanskelig å skjønne situasjonen til de som blir grovt utnyttet. Det er en fattigdom mange nordmenn ikke er vant til å forholde seg til, og som vi sjelden blir konfrontert med. Mange av de grovt utnyttede forsørger familie i hjemlandet, de mangler sosialt sikkerhetsnett, og behovet for inntekter er ofte akutt. Møtet med deler av norsk arbeidsliv kan bli brutalt, og svarene fra det norske samfunnet kan framstå som hjelpeløse. Det er behov for en sterkere kobling mellom bistandstiltak og kriminalitetsbekjempelse, i tillegg til forebyggende tiltak.

# 1 Innledning

---

Kirkens Bymisjon har lenge hatt tett kontakt med en gruppe som kan kalles fattige tilreisende, og omfatter migranter, i all hovedsak fra EU-land, i særlig utsatte situasjoner. En del av disse forteller om utnyttning og alvorlige problemer med arbeidsgivere. Tallfesting av omfanget på ulike former for utnyttning er det umulig å gjøre. Målet med denne rapporten er å gi mer kunnskap om hvordan utnyttningen kan foregå, og hvilke rettigheter og hjelpetilbud som finnes for migranter som er utsatt for grov utnyttning i arbeidsforhold. Diskusjonene våre tar utgangspunkt i erfaringene Kirkens Bymisjon i Oslo har gjort seg i sitt arbeid, og omfatter dermed ikke alle som kan forstås som fattige og tilreisende i Norge.

Med et spesielt blikk på såkalt *gråsoneproblematikk* plukker denne rapporten tråden fra Fafo-rapporten «Menneskehandel i arbeidslivet» (Brunovskis & Ødegård, 2019). I den rapporten ble begrepsbruk og forståelse av menneskehandel viet mye oppmerksomhet, og hvorfor dette kan være et vanskelig begrep å jobbe med. Vi gikk også gjennom andre begreper og rammeverk for arbeidet mot utnyttning i arbeidslivet generelt. En av konklusjonene var at det store gapet i rettigheter mellom de som faller utenfor og de som faller innenfor begrepet menneskehandel, er til hinder *også* for at alvorlige menneskehandelsaker kan bli avdekket og straffeforfulgt – ikke bare for at de som faller utenfor får adekvat hjelp.

Gråsoneproblematikken knyttet til utnyttning i arbeidslivet dreier seg altså om mennesker som befinner seg i en gråson mellom det regulære arbeidsmarkedet på den ene siden, og menneskehandel/tvangsarbeid etter straffelovens bestemmelser, på den andre. Det har i løpet av de siste årene blitt større oppmerksomhet på problemet. Flere og flere blir klar over alvorlige kritikkverdige forhold, men opplever at det er vanskelig å møte og bistå de utsatte på en tilstrekkelig god måte. Noen har snakket om et lovtomt rom, og at det er behov for egne straffebestemmelser for grov utnyttning. Dette er noe av bakgrunnen for at det fra 1. januar 2022 ble innført et forbud mot lønnsstyveri i tillegg til økte strafferammer for brudd på arbeidsmiljøloven. Det er dermed utvikling på feltet, selv om noen vil mene at det ikke er tilstrekkelig.

Grov utnytting, uavhengig av rammeverket for menneskehandel, har også vært utgangspunktet for Kirkens Bymisjon i dette prosjektet. Det vil si et ønske om å få en analyse og diskusjon av problemstillinger som blir tatt lite tak i, men som ansatte i Bymisjonen observerer i sitt daglige arbeid.

Det er mye som tyder på at det nåværende systemet i liten grad er egnet til å ta vare på utnyttede arbeidstakere i situasjoner som ikke klart kan defineres som menneskehandel. Dette kan bidra til å hindre utsatte migranter i å bryte ut fra utnyttende arbeidsforhold. Mange som jobber sosialfaglig med utsatte migranter opplever at begrepene, og hvorvidt noe blir antatt å falle innenfor eller utenfor menneskehandel, blir veldig styrende for hva man kan gjøre. Det ligger også et betydelig potensial for å forebygge utnytting, inkludert menneskehandel, gjennom bedre oppfølging av og bedre ordninger for denne gruppen.

At mange ikke får den bistanden de har behov for er en sentral utfordring. Det kan også være faglige uenigheter om hva slags bistand som er riktig og rimelig. Bistand til arbeidstakere som er utsatt for grov utnytting vil som regel befinne seg i skjæringspunktet mellom arbeidslivsfeltet og sosialfeltet. I tillegg til hjelp til arbeids- og strafferettslige spørsmål, erfarer Kirkens Bymisjon og andre at arbeidstakerne ofte vil ha behov for mat, dusj og overnatting, og en samtale i trygge omgivelser. Manglende støtte kan være et hinder for å få tatt sakene videre, det være seg i sivilrettslige krav knyttet til ubetalt lønn, eller straffeforfølgelse når forholdene kan rammes av straffeloven.

De tverrfaglige utfordringene krever et bredt samarbeid mellom offentlige aktører, sivilsamfunnet og arbeidslivet. Ideelle organisasjoner har oftere kontakt med enkeltpersoner over tid enn offentlige myndigheter, og de kan komme i en annen tillitsposisjon. Det kan gjøre at annen informasjon om utnyttingsforhold kommer fram.

Videre er det et stort behov for støtte til og oppfølging av utnyttede personer som velger å gå videre med saken, med anmeldelse og eventuelt rettsbehandling. Erfaringsmessig er slik støtte nødvendig for at folk skal makte å stå opp mot en arbeidsgiver i en sak som kan trekke ut i tid og ha usikkert utfall. Et samarbeid mellom offentlige og ideelle aktører, og mellom ulike ideelle aktører, kan derfor være viktig. Disse kan utfylle hverandre og komme i kontakt med ulike grupper. Spørsmålet er hvordan og hvor godt denne arbeidsdelingen fungerer, og om det er behov for å tenke nytt.

Koronapandemien preget samfunnet fra mars 2020 og i nesten to år. Mange av hjelpetilbudene for arbeidstakere ble stengt eller hadde redusert kapasitet. Mulighetene for tilsyn og kontroller har vært vanskeligere enn i en normalsituasjon. For dem som har vært i landet under pandemien kan det være grunn til å tro at sårbarheten for utnyttning har blitt forsterket.

## 1.1 Problemstillinger

Vi ser på gråsoneproblematikk med utgangspunkt i ståstedet og erfaringene til Kirkens Bymisjon i Oslo. Bakteppet er hva slags rolle en organisasjon som Kirkens Bymisjon kan spille for utsatte og utnyttede arbeidere.

Problemstillingene vi behandler i denne rapporten er:

- Hva vet vi om grov utnyttning av utenlandske arbeidstakere?
- Hvordan kan vi best forstå og forholde oss til, utnyttning av migranter i gråsonene mot menneskehandel?
- Hvilke rettigheter er særlig relevante for arbeidet med denne gruppen, og hva kan være til hinder for at de får tilgang til rettighetene de har?
- Hvordan reguleres og sanksjoneres grove brudd på bestemmelser om lønn, arbeidstid, helse, miljø og sikkerhet (HMS), og bolig stilt til disposisjon fra arbeidsgiver? Er det behov for nye reguleringer?
- Kan vi lære noe av erfaringer i andre land?
- Hvilke hjelpetiltak finnes i dag, og hvordan er arbeidsdelingen og samarbeidet mellom de som kan tilby hjelp?

## 1.2 Gangen i rapporten

I slutten av dette innledningskapittelet gis det en kort bakgrunn med tidligere kunnskap om feltet. Kapittel 2 oppsummerer erfaringene fra medarbeidere ved Kirkens Bymisjon. Organisasjonen har siden 2013 etablert og utviklet tilbud til en gruppe som omtales som fattige tilreisende. I løpet av de siste 6–7 årene er arbeidsområdet gått fra å være lite prioritert til å bli et eget fagfelt.

I kapittel 3 redegjøres det for hvorfor grov utnyttning i arbeidslivet ofte havner i gråsonen, det vil si mellom det regulære arbeidsmarkedet på den ene siden og menneskehandel/tvangsarbeid på den andre siden. Usikkerheten om hvorvidt en sak faller innenfor eller utenfor menneskehandelbegrepet kan dessuten være til hinder for avdekking av utnyttelsesforhold. Reguleringer og rettigheter i arbeidslivet er overskriften for kapittel

4. Her vises også hva som hindrer utenlandske arbeidstakere i å benytte seg av sine rettigheter, samt forslag til nye reguleringer. De arbeidstakerne som omtales i denne rapporten befinner seg som regel nederst på arbeidslivsstigen, og vil ofte ha behov for hjelp med mat, klær og husly i tillegg til det rent arbeidsrettslige. Bistand til denne gruppa er tema i kapittel 5. Erfaringer fra andre land, og ikke minst fra Finland, er hovedsak i kapittel 6, før vi har en avsluttende drøfting av problemstillingene i kapittel 7.

### 1.3 Metode

Dette prosjektet bygger på flere runder med datainnsamling. I den første runden la vi vekt på å kartlegge erfaringene med fattige tilreisende blant de ansatte i Kirkens Bymisjon som jobber spesielt med denne gruppen. Målet var å få en oversikt over følgende:

- hva slags problemer møter gruppen i det norske samfunnet?
- hvilke muligheter finnes det for å bistå denne gruppen?
- på hvilke punkter opplever de ansatte i Kirkens Bymisjon at det er vanskelig å komme videre med sakene?

Vi kartla erfaringene gjennom fokusgrupper, kvalitative intervjuer og en deltagende analyse. I praksis vil dette si at vi gjorde løpende justeringer av datainnsamlingen underveis, og inkluderte nye spørsmål som ble relevante etter hvert som intervjuene fant sted, i dialog med de vi intervjuet.

Vi startet med å utvikle en intervjuguide og temaliste, som vi diskuterte med en intern ressursgruppe i Kirkens Bymisjon. Videre avholdt vi et fokusgruppeintervju med fire ansatte i Kirkens Bymisjon som har særlig erfaring med å jobbe med fattige tilreisende. Den første fokusgruppen ga innsikt i problemstillingene fra ulike vinkler. Deretter hadde vi dybdeintervjuer med de ansatte hver for seg. Hvert intervju varte i omtrent to timer. Etter de individuelle intervjuene og en foreløpig analyse av disse, gjennomførte vi en ny fokusgruppediskusjon. Denne hadde to formål. Det ene var å dekke inn punkter hvor vi trengte mer informasjon og å oppklare uklarheter. Det andre var å diskutere sentrale linjer og funn fra intervjuene med informantene. Til sist sammenstilte vi funnene i et dokument, som de fire informantene fikk lese, kommentere og utdype på punkter de mente var viktige.

Materialet i den andre runden av datainnsamlingen består av dokumentstudier og kvalitative intervjuer med eksterne aktører med spesiell kunnskap om og erfaring med feltet. Målet var å få erfaringer og kunnskap utenfra Kirkens Bymisjon. Videre er det gjennomført intervjuer med aktører i Finland, i forbindelse med ny lovgivning i landet. Det er i tillegg gjennomført ressursgruppemøter i løpet av prosjektperioden, hvor deltakerne har bidratt med supplerende informasjon. Her har vi blant andre møtt representanter fra andre deler av Kirkens Bymisjon, representanter fra fagbevegelsen og eksperter.

Analysen bygger også videre på datamaterialet til prosjektet menneskehandel i arbeidslivet som ble innsamlet i 2019 (Brunovskis & Ødegård, 2019). Det ble laget en oppdatert og forkortet versjon av rapporten om menneskehandel i arbeidslivet, på oppdrag fra Østersjørådet, i 2021 (Brunovskis & Ødegård, 2021).

I tillegg til intervjuer og fokusgrupper med de ansatte som jobber med disse problemstillingene i Kirkens Bymisjon, bygger altså denne rapporten på til sammen 48 kvalitative intervjuer, som er gjennomført i perioden 2019 til 2021. De intervjuede var representanter for ulike aktører: kommunale (tilsyns- og kontrollfunksjoner, NAV-kontorer og andre), politi og påtalemyndigheter, arbeidstilsyn, a-krim-sentre, relevante departement og direktorat, sivilsamfunnet og ideelle organisasjoner, arbeidstakerorganisasjoner, eksperter, og advokater med erfaring på feltet. Intervjuene varte en times tid.

## 1.4 Avgrensninger

Tema for dette prosjektet er fattige tilreisende fra EU- og EØS-land<sup>1</sup> med tilknytning til arbeidslivet. Kirkens Bymisjons arbeid er i første rekke rettet mot EU-migranter, men det kommer også innvandrere fra land utenfor EU/EØS (tredjeland, og irregulære migranter til senteret. Rettighetsbildet er imidlertid veldig ulikt for disse gruppene. Problemstillinger knyttet til irregulær migrasjon er behandlet i flere rapporter, ikke minst i Fafo-rapporten *Irregulær bistand En kartlegging av norske storbyers møter med irregulære migranter* (Lillevik & Tyldum, 2021). Videre erfarer Kirkens Bymisjon at det er flere aktører som jobber spesifikt med irregulære migranter og tredjelandsborgere, men at de har mindre oppmerksomhet på de marginaliserte EU/EØS-borgerne.

---

<sup>1</sup> De nyeste medlemslandene i EU er Polen, Litauen, Latvia, Estland, Tsjekia, Ungarn, Slovenia og Slovakia (2004), Romania og Bulgaria (2007) og Kroatia (2013).

En annen avgrensning er at vi setter søkelys på fattige tilreisende som i hovedsak har en tilknytning til arbeidslivet. Det vil si at de som livnærer seg ved hjelp av tiggende er utelatt, selv om det ikke er vanntette skott mellom gruppene. Det er eksempler på at enkelte tigger på gata ved siden av jobben fordi de tjener for lite penger til å klare seg, eller at de veksler mellom arbeid og andre måter å skaffe seg inntekt på.

Denne rapporten er også avgrenset til å i hovedsak beskrive forholdene i Oslo, siden utgangspunktet er Kirkens Bymisjons arbeid i hovedstaden.

## 1.5 Bakgrunn

Det finnes ingen offisiell politikk for å integrere arbeidsinnvandrere fra EU-land i det norske samfunnet. Utvidelsene av EU og EØS er blitt kalt et sosialt eksperiment: aldri før har land med så store forskjeller i inntekts- og kostnadsnivå blitt spleiset sammen i et fritt marked. I Norge ble resultatet en innvandringsboom av historiske dimensjoner (Ødegård & Andersen, 2021). Deler av arbeidslivet har, som følge av arbeidsinnvandringen, erfart problemer med dårlig lønn, lange arbeidstider og uverdige boforhold (Dølvik mfl., 2014). Arbeidstakere med manglende norskkunnskaper og begrenset kjennskap til det norske arbeidslivets spilleregler, er i en sårbar posisjon. Muligheten for å bli utnyttet av useriøse aktører er dermed en klar risikofaktor.

Det hevdes at EØS-borgere i større grad enn andre innvandrergreper havner i grove utnyttingssituasjoner. Dette kan ha med å gjøre at det er svært mange arbeidstakere fra disse landene i Norge, og dessuten at de ofte regnes som mer ressurssterke enn de kanskje i realiteten er. Noen vil mene at den geografiske avstanden til hjemlandet er overkommelig og at arbeidstakerne kan velge å reise hjem dersom de kommer i en svært vanskelig situasjon i det norske arbeidslivet.

De to begrepene som oftest brukes for å beskrive press på lønns- og arbeidsvilkår, og brudd på skatte- og trygdellovgivning, er sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Det har vært stor oppmerksomhet om disse problemområdene i årene som har gått siden den første EU-utvidelsen i 2004. Ikke minst har fagbevegelsens innsats satt søkelyset på sosial dumping i arbeidsmarkedet, og presset på for å sette inn målrettede tiltak.

Samtidig har det vært lite diskusjon om ulike grader av utnyttning, mange av utfordringene blir puttet i samme bås. For å kunne utvikle mer målrettede tiltak ser det ut til å være nødvendig å skille mellom og gradere tiltak for de ulike gruppene av arbeidsinnvandrere (Ødegård &

Andersen, 2021). De groveste formene for utnytting er som regel skjult for de fleste.

Kirkens Bymisjon møter grupper som befinner seg nederst i arbeidsmarkedshierarkiet. I en rapport fra Kirkens Bymisjon (2016), heter det blant annet at den høye graden av formalisering i norsk arbeidsliv ofte kommer overraskende på tilreisende arbeidssøkende, som kan ha sin erfaring fra land der arbeid i langt større grad er formidlet og organisert gjennom uformelle forbindelser. Erfaringen var også at migranter som var lovet jobb, blir møtt med arbeidsoppgaver og/eller arbeidsvilkår som er helt annerledes enn forespeilet. I tillegg blir man lurt til å tro at man har lovlig opphold og arbeidstilknyttede rettigheter, men i realiteten trekkes verken skatt eller arbeidsgiveravgift fra lønna. Arbeidsforholdets uformelle karakter blir ofte ikke oppdaget av arbeidstaker før det oppstår problemer, for eksempel manglende lønnsutbetaling eller i forbindelse med sykdom.

Arbeidskraften kan rekrutteres gjennom personlig kontakt i hjemlandet og gjennom markedsføring i sosiale medier. Formidlere tar ofte betalt, og kan ende opp med å følge arbeidstakerne under oppdraget i Norge, og dermed framstå som et uformelt bindeledd mellom arbeidstakere og arbeidsgiver (NTAES, 2020). Utenlandsk arbeidskraft utnyttes i såkalte semilegale næringsvirksomheter. Det vil si at det opprettes lovlig firmaer som i tillegg til lovlig virksomhet ansetter arbeidstakere som jobber svart (Jahnsen, 2014). Arbeidstakerne kan ha vært i landet i mange år, men er ikke regnet som bosatte i Norge.

Useriøse arbeidsgivere vet å utnytte utenlandsk arbeidskraft og er ikke bekymret for å bli oppdaget (Lingaas mfl., 2020). Samtidig er det slik at arbeidsinnvandrene ofte ikke oppfatter seg som ofre for utnytting. Deres første prioritet er ikke nødvendigvis at arbeidsgiver skal få straff, men at de vil ha den lønnen de har opptjent. Å reise tilbake til hjemlandet uten lønn kan være forbundet med skam. Hovedmotivasjonen for å reise ut er, for de aller fleste, å tjene penger.

Endringer i tjenestemarkedet de siste tiårene kan også spille inn. Lillevik & Tyldum (2021) peker på at mer kjøp av tjenester i private husholdninger og økt bruk av transport og budtjenester har skapt markeder der utnytting av arbeidskraft lettere kan finne sted.

Arbeidsinnvandrere som mister jobben eller ikke får utbetalt lønn, kommer som regel i kontakt med det offentlige hjelpeapparatet (Misje, 2021). Hvis man ikke har jobbet lenge nok til å ha opptjent rettigheter, eller jobbet svart, er det lite hjelp å få. De henvises da ofte til ideelle



organisasjoner, som også omtales som «parallele sosialtjenester» (Mijse). Disse organisasjonene fyller hull i velferdssystemet. Mange sosialarbeidere opplever det som viktig å kunne yte bistand, samtidig som det kan oppleves som et nederlag for det norske offentlige systemet.

Den store arbeidsinnvandringen og påfølgende behov for hjelp fra ideelle organisasjoner kan illustreres ved hjelp av besøkstallene til Caritas<sup>2</sup> i Oslo. Deres ressurscenter for utenlandske arbeidstakere ble opprettet i 2011. I 2017 var det 10 000 besøkende ved senteret. I 2019 hadde antallet vokst til over 25 000 besøkende (Hasås, 2021). Manglende språkkunnskaper, lite nettverk og lav digital kompetanse er viktige årsaker til at migranter oppsøker Caritas.

---

<sup>2</sup> Caritas Norge er den katolske kirkes hjelpeorganisasjon

## 2 Kirkens Bymisjoners erfaringer

---

Kirkens Bymisjon har siden 2013 etablert og utviklet tilbud til en gruppe organisasjonen omtaler som «fattige tilreisende». I løpet av denne perioden er arbeidsområdet gått fra å være lite prioritert til å bli et eget fagfelt. I 2018 ble arbeidet omorganisert og samlet i en egen avdeling for fattige tilreisende, som nå tilhører virksomheten Bymisjonssenteret.<sup>3</sup>

Avdeling fattige tilreisende i Kirkens Bymisjon arbeider for å bedre de humanitære forholdene for fattige tilreisende EU-borgere i Oslo. Målet er å bistå enkeltmennesker og motvirke og forebygge diskriminering og utnyttning. Hjelp til individer er det primære. En viktig «bieffekt» er imidlertid å få bedre oversikt over hva slags behov som faktisk finnes ute i byen. Deres virksomhet gir kunnskap om hva som rører seg i deler av Oslo, inkludert i de mørkeste delene av arbeidsmarkedet.

I dette kapitlet oppsummeres erfaringene fra arbeidet som gjøres i denne avdelingen.<sup>4</sup>

### 2.1 Hvem er de fattige tilreisende?

På spørsmål om hvem som er målgruppene for det arbeidet som gjøres, så er trolig det beste svaret: folk som ikke har andre steder å gå.

For Avdeling fattige tilreisende er EU-migranter den viktigste målgruppen. Dette er som regel personer som har vært i Norge i lengre perioder uten en stabil tilknytning til det regulære arbeidslivet. De omtales som en svært utsatt gruppe, med stor risiko for å bli utnyttet, blant annet fordi de har akutt behov for inntekt. Utnytting i arbeidslivet har mange former, og omfatter mangel på utbetalt lønn, trusler, utpressing,

---

<sup>3</sup> Mangfold og inkludering er en avdeling med en årlig omsetning på 200 millioner kroner og omkring 200 årsverk, og består i dag av 15 tiltak: Aksept, Batteriet, Bymisjonssenteret Lillestrøm, Bymisjonssenteret Tøyenkirken, Helsecenteret for papirløse migranter, Møtestedet Oslo, Nadheim, PaaHjul Oslo AS, PMV, Aktivitetshuset Prindsen, Romano Kher, Kirkens Bymisjon Innlandet, Safir, Kirkens Bymisjon Miljø AS og Unikum AS.

<sup>4</sup> Sitatene i dette kapitlet er fra medarbeiderne som er intervjuet.

manglende arbeidskontrakter, arbeidsulykker som det ikke blir meldt fra om, lange arbeidsdager og dårlige boforhold.

Den største gruppen av besøkende er fra Romania, deriblant mange romer som i utgangspunktet lever i ekstrem fattigdom. Blant disse er tiggende og panting av flasker den viktigste inntektskilden. Det er også folk som er i arbeid, jobbsøkere og arbeidsledige. Polakker er også en stor gruppe. Mange av disse har arbeid eller er arbeidsledige. Det fortelles om polske menn som har jobbet svart i 12 år, og som blir stående igjen uten noen rettigheter når de mister jobben. De kan også ha mistet bolig og nettverk i forbindelse med at jobben forsvant. For noen framstår situasjonen som uoversiktlig fordi de har hatt mange midlertidige ansettelser, har jobbet fra dag til dag og innimellom hatt svarte jobber. Å få utløst opparbeidede trygderettigheter vurderes som svært vanskelig, også på grunn av manglende språkkunnskaper og manglende kjennskap til systemet. Selv mindre egenandeler, for eksempel til medisiner, blir i praksis hindre for å få tilgang til de man trenger. Mange har lite skolegang og dårlig digital kompetanse.

Medarbeiderne i Avdeling fattige tilreisende møter med andre ord ikke noen homogen gruppe, men mange ulike problemstillinger, og stor variasjon i situasjonene og behovene. De forteller at å håndtere kompleksiteten i oppgavene oppleves som utfordrende, men også som lærerikt og givende.

## **2.2 Hvordan jobber Kirkens Bymisjon med fattige tilreisende?**

Hovedmålet med innsatsen er at det skal være lav terskel for å få hjelp, enten det dreier seg om en matbit eller rådgivning i forbindelse med et utnyttingsforhold. Oppsummert dreier det seg om følgende tilbud: akuttovernatting, kro, vaskeri, råd og veiledning, oppsøkende arbeid, oppfølging av enkeltsaker og informasjons- og påvirkningsarbeid ovenfor omverdenen. Bymisjonssenteret, som holder til i tilknytning til Tøyenkirken sentralt i Oslo, har åpent seks dager i uken, og det er alltid en sosialarbeider tilgjengelig når huset er åpent. Det er ikke alle som vet om eller finner veien til tilbudene i Bymisjonssenteret, og derfor drives det også oppsøkende arbeid på gata.

## **Oppsøkende arbeid**

Det oppsøkende arbeidet på gata skjer primært på dagtid. Som supplement til avdelingens arbeid på dette området, er det også tidvis et samarbeid på kveldstid med Uteseksjonen.

I det oppsøkende arbeidet er målet å komme i kontakt med både kjente og nyankomne, i hovedsak rumenere. Dette er folk som driver med tiging og bladsalg, og noen ganger er det kontakt med arbeidstakere. Det er en enkel kontaktsøkende virksomhet, hvor man spør hvordan folk har det, og om det har skjedd noe nytt i det siste. Det er også en måte å finne ut om det er kommet nye grupper til byen.

Målet med det oppsøkende arbeidet er å møte folk som ikke selv kommer til Bymisjonssenteret. Det kan være flere grunner til at folk ikke oppsøker tilbudet, for eksempel at de ikke vet om eller ikke ønsker å benytte seg av det. En særlig bekymring er om det er folk som blir holdt tilbake eller manipulert av andre som utnytter dem, og som ikke vil ha innblanding i forholdene.

## **Råd og veiledning**

Bymisjonens arbeid med utnytting i arbeidslivet er del av et mer omfattende lavterskeltilbud til fattige tilreisende, der informasjon og kjennskap til konkrete saker fanges opp som del av tilbudene som er tilgjengelig ved senteret.

Sosialarbeiderne rapporterer at dette tilbudet har en tillitsskapende funksjon som gir dem en verdifull inngang til problemstillinger og grupper som det øvrige hjelpeapparatet ellers ikke får kjennskap til. Rådgivningen som tilbys kan dreie seg om alt fra problemer med NAV til en ubetalt bot. I tillegg fanges det opp saker med utnytting i arbeidslivet, saker som det eventuelt jobbes videre med. Det starter som regel med en samtale. Noen har hørt om senteret og hva som tilbys, andre er innom for å få seg en matbit og blir klar over rådgivningstjenesten på den måten. Andre igjen påtreffes ved oppsøkende arbeid på gata. Noen henvises videre til oppfølging og rådgivning.

Basisbehov, som mat og reine klær, er viktig å få på plass først. Ved å få dekket disse, blir det mulig å bygge tillit og samle kunnskap om ulike utnyttelsesformer. Enkelte har imidlertid ikke behov for mer enn å få vaske klær og få tilgang til en oppbevaringsboks.

Dersom det er underliggende problemer, starter man med å kartlegge og sortere hva som har hendt, og deretter lage en plan. Det er viktig å prøve å finne ut hva som gjør at folk er i en situasjon de ikke kommer ut

av på egen hånd. Det kan dreie seg om å finne ut av egne rettigheter, hvordan få en jobb, eller at de har fått en bot som det er behov for å sjekke eller følge opp på annet vis. Man kan få hjelp til å logge seg på hos NAV eller snakke om uønskede hendelser.

Det skal være lav terskel for å få hjelp. Det er også minst mulig registrering av personer og saker, blant annet av personvern hensyn. Tjenesten skal fungerer som drop-in, hvor folk eier sin egen sak. Spørsmål kan være alt fra hvordan man får akutt helsehjelp til hvordan skaffe seg skattekort. Det er viktig for medarbeiderne å opparbeide seg tillit, slik at de besøkende eventuelt tør å snakke om ubehagelige episoder, for eksempel med arbeidsgiver. Hvis noen har vært utsatt for noe alvorlig kommer det ofte ikke opp ved første møte. Å skape en relasjon gjør at man over tid får mer informasjon om hva personen har opplevd. For å kunne avdekke mulige saker om grov utnyttning eller menneskehandel er det helt avgjørende med gode relasjoner. I avsnittene nedenfor kommer vi tilbake til eksempler på at historier om utnyttning kommer fram, litt etter litt. Det blir ikke nødvendigvis en løsning, men eksemplene viser at relasjonsbygging er en nødvendig forutsetning for å få saker opp og fram.

Bistand til spørsmål om arbeidsforhold og skattekort er en tjeneste som tilbys av Servicekontoret for utenlandske arbeidstakere (SUA)<sup>5</sup>. Det er likevel mange som kommer med spørsmål til Bymisjonssenteret, enten fordi de ikke har oppsøkt SUA eller fordi de har opplevd å ikke få hjelp. Noe av dette skyldes trolig også vissheten om at dette er et lite byråkrattisk tilbud og at man kan snakke rumensk hos Bymisjonssenteret.

Hvis man oppdager forhold som bør undersøkes videre, lages det et notat for oppfølging. Det innebærer som regel en enkel oppsummering av personalia, bakgrunn, problemstillinger og hva man er bekymret for. Videre utarbeides en samtykkeerklæring for å kunne dele informasjonen videre. Det er én av medarbeiderne som jobber med saker som skal følges opp videre. I november 2021 ble det også ansatt en jurist som jobber med enkeltsaker, primært med utnyttning i arbeidslivet. For disse personene vurderes det videre om det er behov for at de skal få en midlertidig plass på V4 (se nedenfor).

Dersom det mistenkes at det har foregått noe kriminelt, tas det som regel kontakt med politiet. Medarbeiderne har imidlertid erfart at mange saker henlegges av politiet, med henvisning til bevisets stilling.

---

<sup>5</sup> SUA er et samarbeid mellom Arbeidstilsynet, politiet, Skatteetaten og UDI.

## Husrom og hjelp på V4

V4 er en kombinasjon av leiligheter og kontor, med plass til åtte-ni personer som kan oppholde seg der i korte, avtalte perioder. Det er en akuttovernatting for folk som ikke har andre steder å bo. De som får opphold på V4, må de kombinere dette med individuell oppfølging, med mål om å avklare, eventuelt løse, situasjonen som personene har kommet i. De ansatte er et tverrfaglig team bestående av sosionom, sykepleier og jurist. Dette er et prosjekt som ble etablert med midler fra tv-aksjonen i 2018. En av medarbeiderne sier:

V4 skal være en kombinasjon av alt du trenger. Det er hele poenget med prosjektet. Vi supplerer systemet og tar vare på dem som ikke får de rettighetene som tilbys, de som er definert som ofre for menneskehandel.

Muligheten til å jobbe helhetlig og tverrfaglig framheves som den største fordelen med V4-prosjektet. Det er også folk som er i de mest utsatte, prekære situasjonene som blir prioritert. Disse henvises også fra andre deler av Kirkens Bymisjon, som Helsesenteret for papirløse migranter, Kroa og Nadheim.<sup>6</sup> Målet er å få folk på beina igjen etter noen døgn med overnattingstilbud og helsehjelp.

Vi må dekke basisbehovene. Vi kan ikke som samfunn tro at vi kan integrere noen i arbeidsmarkedet eller stå opp for sine rettigheter når de ikke har noe sted å sove.

Det er dermed et søkelys på grunnleggende behov, og å ha et realistisk forhold til hva slags endringer man kan få til innenfor de rammene man har. Den største utfordringen er folk med psykisk sykdom som i de fleste tilfeller har behov for mer langvarig oppfølging. På V4 har de erfaringer med personer som er så syke at det er frykt for at de kan sette seg selv eller andre i fare, men som samtidig blir avvist på legevakten.

## Administrative rutiner og samarbeidspartnere

Da forskningsprosjektet vi beskriver i denne rapporten startet, var det ikke noe system for journalføring av saker som disse medarbeiderne

---

<sup>6</sup> Helsesenteret drives av Kirkens Bymisjon og Røde Kors i fellesskap og er et tverrfaglig primærhelsetilbud til personer uten oppholdstillatelse i Norge. Kroa ligger i tilknytning til Tøyenkirken og tilbyr mat til en billig penge. Nadheim er et senter for alle som selger eller har solgt seksuelle tjenester, og drives av Kirkens Bymisjon.

jobbet med. Det betød at det har vært vanskelig å systematisere den kunnskapen som er samlet. Sikker oppbevaring av informasjon, inkludert et datasystem, er imidlertid kommet på plass i løpet av de siste par årene. Men det mangler fremdeles verktøy for systematisk journalføring. Medarbeiderne har ikke lovpålagt taushetsplikt.

I løpet av de siste årene har Bymisjonscenteret opprettet nærmere kontakt med organisasjonene i arbeidslivet. I forbindelse med større oppmerksomhet om utnyttning i arbeidslivet etablerte Bymisjonscenteret kontakt med Fair Play Bygg<sup>7</sup> og LOs juridiske avdeling. Bymisjonscenteret ønsker et mer omfattende og systematisk arbeid på arbeidslivsfeltet, blant annet informasjon til gjester om arbeidstakerrettigheter og videreformidling til aktører som kan bistå i konkrete saker.

I tillegg til at det er ansatt en jurist, er det opprettet et system for advokatbistand, både gjennom NAV og en gruppe bistandsadvokater, i saker hvor det er mistanke om menneskehandel.

Samarbeid med offentlige myndigheter oppleves svært varierende. NAV og politiet er de viktigste institusjonene for gjestene og sakene som medarbeiderne jobber med. Sentrale erfaringer er at det ofte er problematisk å nå fram i NAV-systemet og vanskelig å få politiet til å etterforske saker. I de fleste samarbeidsrelasjonene oppstår det til tider uenighet om grad av hjelpebehov og hvem som har ansvaret for å yte bistanden. Dette kan skape irritasjon og frustrasjon. Det samme gjelder gjentakende problemer i kommunikasjonen fordi man for eksempel ikke har skaffet tolk til et møte, eller at man får ulike svar fra ulike saksbehandlere.

Kulturforskjeller kan også være med på å vanskeliggjøre kontakt med myndighetene. Blant gjestene er det dessuten som regel en uttrykt mistillit til politiet, og de går sjelden på egen hånd for å anmelde eksempelvis et overfall. Sosialarbeiderne erfarer at man må være en ressurssterk person for å bli registrert på riktig måte og at det er vanskeligere å få utløst sine rettigheter når man ikke snakker norsk.

## 2.3 Oppfølging av saker – hva er hovedproblemene?

I dette prosjektet har vi gjennomgått et utvalg på 50 av sakene til fattige tilreisende Kirkens Bymisjon hadde jobbet med. Når vi snakker om saker, mener vi tilfeller der medarbeiderne har fulgt opp personer mer enn vanlig, basert på et observert eller antatt hjelpebehov. Oppfølgingen kan

---

<sup>7</sup> Fair Play Bygg jobber for å fremme seriøsitet i byggenæringen og drives i samarbeid mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, og finansieres av donasjoner.

være alt fra å ta noen ekstra samtaler med vedkommende og avtale nye møter, til å følge opp personer over lengre tid, undersøke saken nærmere, innhente flere opplysninger og å involvere andre aktører.

Målet med gjennomgangen av et utvalg saker var å undersøke hva som var hovedproblemene som ble fulgt opp. Vi så også på hvordan eller hvorvidt sakene fant en løsning, og hvor det eventuelt var hindringer for å løse eller avhjelpe problemet.

I denne gjennomgangen fant vi at de mest framtreddende problemene var:

- utnyttning og/eller mulig menneskehandel (24 saker),
- helseproblemer og problemer med tilgang til helsetjenester (14 saker),
- vold i nære relasjoner (5 saker)
- et utvalg av andre problemstillinger (7 saker).

Fordelingen av behovene er ikke statistisk representativ for gruppen fattige tilreisende generelt. Det er heller ikke en nøyaktig undersøkelse av saksmassen til Kirkens Bymisjons arbeid med fattige tilreisende, hverken i sakstyper eller omfang. Sakene vil for eksempel være mer sammensatte enn det som kommer fram her, ved at personene også kan ha behov for bistand fra NAV og hjelp til bolig. Gjennomgangen kan imidlertid gi et omtrentlig inntrykk av hvordan sakene fordeler seg, og hvilke problemstillinger som er mest aktuelle. At den omtrentlige fordelingen av ulike sakstyper i undersøkelsen tilsvarte den totale fordelingen, ble også bekreftet av de ansatte i tiltaket i diskusjonene vi hadde etter første runde av datainnsamlingen.

### **Utnytting i arbeidslivet – få alternativer**

Arbeidsutnyttingssakene involverte ulike sektorer og ulikt arbeid, i de aller fleste tilfellene ufaglært arbeid. Sakene gjaldt utnyttning innenfor fiskeforedling, bilvask (kombinert med bedrageri), sjåførtjenester og byggevirkosomhet.

Ideelt sett bør alle saker som involverer en kombinasjon av sårbarhet og utnyttning også vurderes opp mot straffelovens paragrafer om menneskehandel. En viktig grunn er at dette kan utløse lovfestede rettigheter for personen det gjelder, basert på både nasjonal og internasjonal lovgivning. Det er umulig for oss å vurdere alvorlighetsgraden av de 24 sakene som er omtalt her. Det krever grundige undersøkelser og etterforskning.

Disse utnyttingssakene illustrerer imidlertid at det er svært få alternativer for å yte bistand dersom en utnyttelsessak ikke når opp til å være



eller bli undersøkt som mulig menneskehandel. Sju av utnyttingssakene som er fulgt opp av medarbeiderne gjelder arbeidslivet. De resterende 17 sakene dreide seg i første rekke om mistanke om utnytting innenfor tigg (11 saker), men også om tvangsekteskap, prostitusjon og annet. Det er også grunn til å påpeke at det å ha problemer på ett område ikke utelukker problemer på andre. Tvert imot er sammensatte og komplekse problemer som kombinerer helseutfordringer og utnytting en gjenganger i materialet fra Kirkens Bymisjon.

Saker om utnytting i arbeidslivet oppleves vanskelige å komme videre med og finne løsninger på. Det er som regel kompliserte saksforhold som det ikke er lett å få oversikt over. Særlig utsatte arbeidstakere, som ikke regnes som ofre for menneskehandel, havner i den før omtalte gråsonen. Utfordringene i arbeidet oppstår der behovene til de som blir utnyttet i tillegg til å involvere sosialfaglig innsats, handler om arbeidsliv, sivilrettslige spørsmål og strafferett. Det at det heller ikke er noen andre aktører som har et samlet ansvar, gjør arbeidet med disse sakene spesielt problematisk. Det skapes usikkerhet, både om hva slags fare man kan sette arbeidstakerne i ved å gripe inn, og hva man egentlig kan love av bistand.

### **Arbeidsmetoder for å bistå i utnyttingsaker**

Å bistå enkeltmennesker som utnyttes i arbeidslivet har vært en av mange aktiviteter som har vokst fram i løpet av de siste årene, og som har fått stadig større plass i Bymisjonens arbeid. Ryktebørsen gjør at folk kommer til Bymisjonssenteret fordi de har hørt at de kan få hjelp, også i denne type saker. Bymisjonssenteret ønsker å utvide innsatsen for arbeidstakere som utnyttes i arbeidslivet. Enkeltmenneskets behov er det primære. Samtidig vurderes det hva man kan lære av enkeltsakene og om erfaringene bør samles.

En av de vanligste problemene er at arbeidstakerne ikke har fått den lønna de har krav på, såkalt lønnstyveri. Dette er situasjoner som kan være umulige å bevise og hvor det ofte er vanskelig å gi hjelp. Med mindre man er omfattet av en tariffavtale avtales lønn gjennom individuelle avtaler med arbeidsgiver. Inndrivning av lønn er i utgangspunktet dermed en sak for den enkelte arbeidstaker, som da som regel vil ha behov for juridisk bistand for å få saken løst. Prosessen for lønnsinndrivelse er tungvint og langvarig, og krever mye dokumentasjon. Det koster dessuten mye å stå opp mot arbeidsgiver, og det kan være dårlige utsikter til å oppnå noe med det.

Bymisjonssenteret bruker sjekklister for å avdekke mulig menneskehandel. Å samle bevis i de sakene som dukker opp, er blitt en del av hverdagen. Dette er svært krevende arbeid, og trolig heller ikke risikofritt.

En sak ble avvist av politiet som mulig menneskehandel fordi det ikke ble ansett å foreligge noe trusselbilde. Imidlertid hadde arbeiderne ikke fått den lønnen kontraktene hadde fastslått, og de var også blitt trukket for bolig, transport og mat. Ikke minst fortalte personen som oppsøkte Kirkens Bymisjon at da han hadde reist, var det to arbeidere som ikke hadde fått lov til å forlate stedet.

Her må vi ta forbehold om at vi bare kjenner saken fra ett perspektiv. Samtidig er framstillingen i overensstemmelse med andre saker vi er blitt fortalt om i andre sammenhenger, og det er en kjent problemstilling at det kan være en svært høy terskel for å få arbeidsutnyttingssaker vurdert som mulig menneskehandel. Det er som vi har pekt på i Fafos rapport om menneskehandel i arbeidslivet en begrenset begrepsforståelse hos mange av hva som egentlig omfattes av lovgivningen om menneskehandel. Særlig blir spørsmålet om utnyttning misforstått i saker der forholdet kan framstå frivillig eller uten en synlig tvangsfaktor som innesperring eller konfiskering av identitets- og/eller reisedokumenter (Brunovskis & Ødegård, 2019).

Begrepsforståelsen har ikke bare vært uklar i tiltaksapparatet. Det er begrenset rettspraksis på arbeidsutnyttning til menneskehandel, og ulike rettsinstanser har til dels kommet til ulike konklusjoner. Det finnes imidlertid en høyesterettsdom som grundig behandler spørsmålet om sårbarhet og tvang (Gartnerisaken, HR-2017-1124-A). Basert på denne dommen vil det ikke være grunnlag for å vurdere om en sak er menneskehandel eller ikke basert på om det foreligger et trusselbilde – det er ikke der skillet går. I Gartnerisaken ble det for eksempel trukket fram at det å skulle få lønnen utbetalt på et senere tidspunkt satte arbeiderne i en svært sårbar situasjon som gjorde det nær umulig for dem å forlate arbeidsforholdet. Dette, i tillegg til andre sårbarhetsfaktorer hos de fornærmede, bidro til at det ble en fellende dom for menneskehandel.

Det er også verdt å merke seg at relevante diskusjoner av sårbarhetskriteriet for menneskehandel også inngår i dommer som omhandler utnyttning i prostitusjon. Det er ikke egne kriterier for hva som er sårbarhet for kvinner i prostitusjon og menn i arbeidslivet - jussen er den samme. Selv om rettspraksis på saker som omhandler arbeidsutnyttning er begrenset, er det etter hvert betydelig rettspraksis på menneskehandel generelt. Rettspraksisen er samlet i Politidirektoratets løpende sammenstilling av

rettsavgjørelser om menneskehandel, se for eksempel Politidirektoratet, 2020.

Bare i én av sakene i materialet vårt ser det ut til at personen det gjaldt ble fulgt opp videre av hjelpeapparatet innrettet mot ofre for menneskehandel og at saken ble etterforsket av politiet. Denne personen fikk plass hos Frelsesarmeens botiltak for mannlige ofre for menneskehandel Filemon, og ble omtalt som å være i systemet. I andre saker har det vært betydelig faglig uenighet om personen(e) burde vært fulgt opp som mulige ofre for menneskehandel eller ikke.

## **2.4 Hvor butter det i oppfølgingen av utnyttingssakene?**

Det er som vist over, vanskelig å jobbe med arbeidsutnyttingssakene, og medarbeiderne i Kirkens Bymisjon som jobber med fattige tilreisende melder at de sjelden opplever at disse sakene får en spesielt god løsning. Det krever mye å stå i en sak, stå opp mot arbeidsgiver samtidig som utfallet er høyst usikkert. Ofte ender personene de følger opp i slike saker med å reise hjem med uforrettet sak, og uten noen videre oppfølging. Hvor er det så medarbeiderne opplever at det butter?

### **Sjelden etterforskning i straffesaker – hvor mye må dokumenteres?**

Som nevnt var det sju av femti saker i vårt materiale hvor hovedproblemet var utnyttning i arbeidslivet. I flere av disse mente medarbeiderne i Kirkens Bymisjon at det var grunn til å tro at sakene var så alvorlige at de kunne rammes av straffeloven. Erfaringen var imidlertid at det var svært vanskelig å få politiet til å etterforske slike saker, med mindre man kom til politiet med svært mye dokumentasjon på utnyttelsesforholdet. Dette hadde den mulig utnyttede personen sjelden på rede hånd. Nettopp det å mangle reelle timelister, kontrakter, lønnslipper og så videre, vil ofte være en del av å være i et utnyttende arbeidsforhold, og det er vanskelig å bevise hva man ikke har eller har fått. Avtaler er ofte gjort muntlig.

Det er i lys av dette både relevant og interessant at Statsadvokaten har rettet skarp kritikk mot Oslopolitiets innsats mot menneskehandel, og har valgt å gå inn i etterforskninger. Statsadvokatembetet vil også selv aktorene en menneskehandelsak (Thorenfeldt & Stolt-Nielsen, 2021).

I saker som angår utnyttning i arbeidslivet kan det være arbeidsgivere som frykter at politiet får innsyn i hva som foregår, og dessuten kan de

være del av større kriminelle nettverk. Personlig sikkerhet, både for arbeidstakerne og de som bistår dem, har derfor betydning. Det er nemlig vanskelig å nøste i slike saker uten at arbeidsgiver får nyss om det. Det er som regel også komplekse saksforhold som det er vanskelig å få oversikt over. Det skapes usikkerhet både om hva slags fare man utsetter arbeidstakeren (offeret) for, hva man egentlig kan love av bistand, og hva som er mulig å oppnå.

### **Behov for støtte og oppfølging**

Kirkens Bymisjon melder at det for noen kan være store udekkede behov. Dette kan gjøre det vanskelig å forfølge for eksempel et lønnskrav, fordi hele situasjonen oppleves for akutt krevende. Det kan også være store individuelle variasjoner, som handler om både personlig situasjon og forutsetninger. Det kan også sitte langt inne å fortelle om hvordan man har blitt lurt eller utnyttet. Dette kan gjøre det vanskelig å avdekke forhold som er av betydning for hvordan sakene blir fulgt opp videre.

Det å ha blitt utnyttet, snytt for penger og behandlet dårlig kan føre til en opplevelse av skam og nedverdiggelse som gjør det vanskelig å dele hva man har opplevd. En av medarbeiderne i Kirkens Bymisjon forteller om et slikt eksempel, i en sak hvor flere menn hadde oppsøkt senteret og hvor førsteinntrykket var at det dreide seg om ubetalt lønn. En av mennene var veldig stille sammenliknet med de andre. Etter noe tid fikk medarbeideren snakket med denne mannen alene, og en mye mer omfattende historie om systematisk nedverdiggende behandling fra arbeidsgiveren kom fram. Mannen uttrykte også mye skam knyttet til situasjonen han var i, hadde en sterk emosjonell reaksjon og syntes det var vanskelig å snakke om. Til slutt forsvant han uten å følge opp saken sin videre. En av de andre mennene som hadde vært hos samme arbeidsgiver hadde en helt annen reaksjon og var fast bestemt på å forfølge lønnskravet og å få det han mente han hadde krav på, og fortsatte å følge opp saken.

Dette er et illustrerende eksempel på at det kan være veldig krevende å stå på sitt og følge opp en sak, men også at det kan oppstå veldig ulike behov i ellers like saker.

## 3 Gråsoner og forståelsesrammer

---

Slik lovverket er i dag, vil mange hevde at det er et tomrom mellom reguleringene i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven på den ene siden og straffelovens bestemmelser om menneskehandel (§§257-258) på den andre. Den enkelte arbeidstaker kan enten forfølge en sak som et sivilrettslig krav (for eksempel et lønnskrav) eller myndighetene kan forfølge det strafferettslig som menneskehandel. Dette gjenspeiler ikke den glidende skalaen som ulike press- og tvangsmidler kan utgjøre i det virkelige livet. I tillegg kommer hindringer som manglende tilgang til advokathjelp, at det tar lang tid å få en sak gjennom i rettsvesenet, og at man mangler norskkunnskap og kjennskap til rettighetene som arbeidstaker i Norge.

I forbindelse med høringsrunden om lønnsstyring (10.12.20) skrev det nasjonale statsadvokatembetet følgende:

Norge kan ikke si seg fornøyd med at vi kun har fem dommer som direkte rammer utnyttelse av arbeidstakere, og mye taler for at lovverket vårt ikke er godt nok. Det er vel og bra å innføre en bestemmelse om lønnsstyring, men tiden er moden for å gå lenger. Ved å kriminalisere grov utnyttelse av arbeidskraft vil vi på en bedre måte ramme en del av kjernen i arbeidslivskriminalitet.

Mange aktører, også de med lang erfaring på menneskehandelfeltet, opplever at utnyttning i arbeidslivet ofte havner i gråsonen, det vil si mellom det regulære arbeidsmarkedet på den ene siden og menneskehandel/tvangsarbeid på den andre siden. Usikkerheten om en sak faller innenfor eller utenfor menneskehandelbegrepet kan også være til hinder for å avdekke utnyttning (Brunovskis & Ødegård, 2019). Det er få saker som etterforskes som menneskehandel i arbeidsforhold. Samtidig forteller mange aktører at de observerer flere arbeidstakere i svært utsatte posisjoner som ikke får det de har krav på, og at de opplever at de har

begrenset med verktøy tilgjengelig for å forebygge, hindre og straffe utnyttningen.<sup>8</sup>

### 3.1 Hva menes med gråsoner?

Det er grunn til å ta et nærmere blikk på selve gråsonebegrepet, som er blitt ganske sentralt i diskusjoner om utnyttning i arbeidslivet. Det blir imidlertid sjelden diskutert hva man konkret mener med begrepet gråsoner, annet enn at det refererer til situasjoner som ikke er akseptable i arbeidslivet og som heller ikke er, forstås eller behandles som menneskehandel. Ofte brukes det når man er usikker på hva som er hva, og hvordan en sak skal vurderes: Den er «i gråsonen».

Det kan være nyttig å skille mellom to litt ulike overordnede forståelser av selve begrepet gråsoner i vår sammenheng:

- Gråsoner som et uttrykk for en faktisk glidende og gradert overgang mellom ulike fenomener i hver sin ende av en skala, men hvor det som ligger i midten ikke (ennå) har egne begreper og (lov)reguleringer.
- Gråsoner som en betegnelse på en kamparena, hvor diskusjoner om grensdragning mellom ulike fenomener er uavklart og/eller omstridt.

Disse to perspektivene er ikke gjensidig utelukkende, og heller ikke rendyrket i diskusjonene om arbeidsutnyttning, men representerer noen grunnleggende forskjeller i hvordan vi snakker om gråsoneproblematikk i utnyttingssaker i Norge i dag. Med utgangspunkt i disse to grunnforståelsene er det også ulike implikasjoner på hva man tenker er de beste løsningene. I den første tilnærmingen er løsningen å finne nye begreper, tilnærminger og ordninger for det som er noe annet enn menneskehandel, mens i den andre handler det ofte om å få flere situasjoner til å bli forstått som menneskehandel og inkludert i eksisterende ordninger. Vi går nærmere inn på dette under.

#### Gråsoner som glidende overganger på en skala

Gråsoner kan forstås som situasjoner som oppfyller kriterier underveis mellom anstendige arbeidsforhold og menneskehandel. For eksempel saker der det er tydelig og grov utnyttning i form av dårlige lønns- og arbeidsvilkår, og dårlige boforhold, men hvor det kanskje ikke er så tydelige

---

<sup>8</sup> Det er, som nevnt innledningsvis, umulig å anslå omfanget av grov utnyttning. At flere observerer dette, kan også ha sammenheng med at det har blitt større oppmerksomhet om problemet.

tvangsmidler. En del av sakene som er ført for retten hvor det er blitt friinnelse for menneskehandel, kunne man kanskje se for seg falle inn i en slik gråsoner. Det kan være saker hvor arbeids- og lønnsforhold har vært like dårlige som der det er blitt fellende dommer for menneskehandel, men hvor det er vurdert at de fornærmede har hatt større handlingsrom og tilgang til reelle alternativer. Dette handlingsrommet er et viktig kriterium i vurderingen av sårbarhet og tvangsmidler i menneskehandelsaker.

Ekspert på tvangsarbeid, Klara Skrivankova, slår fast:

[...] in order to understand and resolve situations of forced labour, they need to be understood through the lens of a continuum of exploitation and interventions. (Skrivankova, 2010, s. 4)

Skrivankova peker altså på at man må se den glidende overgangen mellom anstendige arbeidsforhold og tvangsarbeid: «a continuum of exploitation». Det er mange graderinger av alvorlighet og ufrihet underveis.

I en slik forståelse av gråsonene, er det først og fremst lover, begreper og tilnærminger som mangler: For å redusere hva som blir værende i en gråsoner, må man komme fram til gode begreper og lovreguleringer som beskriver og står i forhold til, disse situasjonene. Dette gir muligheten for en riktig og proporsjonal reaksjon.

Mange har etterspurt en type trafficking light-bestemmelse i straffeloven, noe som dekker utnyttelsessituasjoner, men ikke har de samme kravene til å bevise tvangselementer som for menneskehandel. Dette kommer vi også tilbake til i diskusjonen om erfaringer fra andre land. Finland har en type lovgivning som kan møte disse kriteriene. Også i Danmark er det diskusjoner om å innføre ny lovgivning for å kunne jobbe mer effektivt mot utnyttning av utsatte utenlandske arbeidstakere.

Det er også mulig å sammenlikne med prostitusjonsfeltet, siden det er på dette området at hovedinnsatsen mot menneskehandel har ligget de siste to tiårene. Der påtalemyndighetene ikke har funnet grunnlag for å reise tiltale for menneskehandel, har det vært vanlig å bruke hallikparagrafen isteden (§ 315 i straffeloven). Dette feltet har dermed en annen gradering i lovverket og i strafferammene enn det man har tilgjengelig for arbeidsutnyttning.

Det er en slik forståelse av gråsoner vi kan se ligge til grunn for nytt lovarbeid på feltet. For eksempel kan man se den nye bestemmelsen om lønnstyrer som et steg på veien med å gjøre gråsonene og det lovtomme rommet, mindre.

Det er dermed diskusjoner og utvikling på feltet for å fylle hullet mellom anstendig arbeid og menneskehandel i lovverket. Støtteapparatet for personer som har vært utnyttet har ikke vært gjenstand for en tilsvarende opprustning eller diskusjon. Det er verdt å merke seg at Skrivankova i sitatet over påpeker at ikke bare er det slik at man må forstå at det er graderinger mellom ulike former for utnytting: *Tiltakene* man setter inn må også være gradert. Igjen blir det relevant å se til prostitusjonsfeltet. Da det ble klart at mange saker ble ført med tiltale etter hallikparagrafen og ikke menneskehandel, ble det tatt høyde for dette i lovverket som regulerer adgangen til bistand. Det å være fornærmet eller vitne i saker ført med slik tiltale gir samme rettigheter som saker ført etter menneskehandel, der det setter vedkommende i en tilsvarende vanskelig situasjon (Justis- og politidepartementet, 2010). Dette innebar nettopp en slik gradering i responsen – tilgangen til bistand ble ikke lenger et enten/eller-spørsmål om det ble reist tiltale etter menneskehandelparagraferne eller ikke.

### **Gråsoner som kamparena om hvor terskelen for menneskehandel skal gå**

Gråsoner kan også forstås på en litt annen måte, som en arena for uenighet, diskusjon og til og med kamp, om hvor grensene for et fenomen skal gå. Dette kan vi også se klart gjenspeilet i den norske debatten om utnytting i arbeidslivet, helt inn i rettsapparatet. Det er gjort til dels ganske ulike vurderinger av hvordan tvangsmidler skal forstås, i ulike saker og i ulike rettsinstanser.

Flere som jobber i hjelpeapparatet som er innrettet mot folk som blir utnyttet, mener at politi og påtalemyndighet legger listen for høyt for å ta ut tiltale på menneskehandel, og at tvangsmidler ofte blir for dårlig forstått. For eksempel sier en respondent fra Fafos 2019-rapport (Brunovskis & Ødegård 2019:93)

Det skal så mye til for at de kjører på menneskehandel. Vi har en sak hvor vedkommende er blitt presset av noen til å jobbe der og pengene er gått rett inn på denne andre personens konto. Så det er åpenbart en tvangssituasjon, men den blir sannsynligvis henlagt. Advokaten er veldig uenig.

Det er særlig elementene tvangsmidler og sårbarhet i definisjonen av menneskehandel, som er omstridt. Hva som skal forstås som et tvangsmiddel er det ikke alltid enighet om. Der de utnyttede personene ikke har kunnet bevege seg fritt eller hatt dokumentene sine selv, hersker det en



bred enighet om at det kan være menneskehandel. Der det har vært faktorer som at man ikke har fått utbetalt lønn, eller at det er avtalt at lønnen skal utbetales etter at arbeidet er avsluttet kan det være ulike meninger om dette skal anses som tvangsmidler.

Det foregår altså en diskusjon om grensedragning. Noen mener at utnyttelse av fattigdom bør forstås som et klart tvangsmiddel, og at mangel på penger også betyr stor grad av ufrihet i et arbeidsforhold. Det kan være like vanskelig å forlate en arbeidssituasjon ved mangel på penger som hvis man er blitt fratatt passet sitt.

Eksempler på uenighet om grensedragning finner vi i saken om firmaet Fagarbeideren AS, som er mye omtalt i media, og i en dom fra lagmannsretten som gjaldt utnyttning av arbeidstakere på en restaurant i Stavanger (se tekstbokser).

**Bemanningsbyrået Fagarbeideren AS** gikk konkurs i desember 2019. Bakgrunnen var manglende innbetaling av arbeidsgiveravgift og skyldig forskuddstrekk. Det var 35 arbeidstakere som ikke hadde fått lønn siden oktober samme år, og lønnskrevet var, ifølge VG, på over 2 millioner kroner. En av de ansatte fortalte til avisen at Fagarbeideren AS ordnet flybilletten til Norge, at arbeidstakerne fikk bo gratis og 5000 kroner på konto ved arbeidsstart. Problemet var at de jobbet og jobbet, de fleste gikk i to måneder uten å få lønn. Arbeidstakerne var fra Bulgaria, Polen, Afghanistan og Norge. Firmaet ble anmeldt til politiet for menneskehandel og tvangsarbeid, men saken ble henlagt i 2020 på grunn av kapasitetsproblemer. Oslopolitiet sa det ikke var funnet indikasjoner på at utenlandske arbeidstakeren i Fagarbeideren AS var utsatt for tvang eller trusler. LO påklaget henleggelsen, men den ble ikke omgjort.

Fairplay Bygg og flere LO-forbund har hjulpet over 50 ansatte i Fagarbeideren AS, som i september 2021 fikk til sammen 3,6 millioner kroner via lønnsgarantiordningen.

Mannen som fungerte som leder i Fagarbeideren AS, var tidligere dømt for bedrageri, hadde en rekke konkurssaker bak seg, og var fradømt retten til å drive næringsvirksomhet resten av livet. Fordi han tidligere var fradømt retten til å drive næringsvirksomhet ble han i forbindelse med denne saken ilagt forelegg på 30 000 kroner.

Fagarbeideren AS var medlem i NHO Service og Handel, og var blitt godkjent som bemanningsvirksomhet av Arbeidstilsynet. NHO Service og Handel har uttalt at de ikke visste om problemene i selskapet, og at rutineene skal skjerpes.

Kilde: Avisoppslag om saken i perioden 2019–2020.

Denne saken er kanskje spesielt illustrerende for det store spennet i hvordan aktørene mener at utnyttingssakene skal forstås, og dermed for gråsoner som kamparena. Daværende næringsminister Torbjørn Røe Isaksen uttalte at han mente forholdene kunne omtales som moderne slaveri (Haugan & Vågenes, 2020), mens politiet henla saken.

**Kokkene ved restaurant Yummi India** jobbet i årene 2012–2014 6–7 dager i uka og opptil 10–12 timer per dag på restauranten i Stavanger. De hadde en måneds sommerferie. Lønna var omtrent 5000 kr pr måned, utbetalt i India. Det ble ikke utbetalt feriepenger, overtidsbetaling eller tips. De fikk dekket losji, penger til busskort og ett måltid per dag. De måtte underskrive på dokumenter som de ikke fullt ut forsto innholdet i, som diverse bankdokumenter, herunder opprettelse av lønnskonto og arbeidskontrakter. Flere av disse dokumentene ble senere misbrukt ved at de tiltalte etablerte et fiktivt lønns- og kontraktsystem ovenfor norske myndigheter. Arbeidet ble utført under kritikkverdige fysiske arbeidsforhold, herunder lav takhøyde, dårlige lysforhold og mangelfull ventilasjon.

Kjernespoørsmålet i saken, var om de fornærmede befant seg i en «sårbar situasjon» som tvang dem eller presset dem til å bli stående i arbeidsforholdet ved restauranten. Lagmannsretten kom fram til at ingen av arbeidstakerne var i en sårbar posisjon som tvang dem til å jobbe i Norge mens de bodde i India. Heller ikke i Norge ble det benyttet fysisk makt, innesperring eller isolasjon. Det ble også ansett som mulig for arbeidstakerne å avbryte arbeidsforholdet tidligere. Tre av arbeidstakerne tok også på egen hånd kontakt med Servicesenteret for utenlandsk arbeidskraft. Det ble også lagt vekt på at arbeidstakerne snakket engelsk.

Det tiltalte ekteparet ble dømt for tvangsarbeid i tingretten. I lagmannsretten ble de frifunnet for utnyttning til tvangsarbeid. De ugunstige arbeidsvilkårene ble ansett som tilfeller av sosial dumping.

Kilde: Dom fra Gulating lagmannsrett, 11.12.2019.

Det kan altså være stor uenighet om terskelen er for høy for at noe blir behandlet som utnyttning til tvangsarbeid. Selv om bildet ikke er helt entydig, er det litt forenklet ofte slik at deler av hjelpeapparatet mener at politi og påtalemyndighet setter en for streng grense, mens politi og påtalemyndighet oftere kan mene at hjelpeapparatet setter terskelen for lavt i arbeidsutnyttingssaker, og at tvangsmidlene må være tydeligere. Det er imidlertid ganske store uenigheter om enkeltsaker både innenfor hjelpeapparatet og innenfor justissektoren. Dette viser både at dette er

komplekst, og at det er et felt i bevegelse og forandring. Hva som skal være en gjengs forståelse av hvor grensen for menneskehandel går, er ikke ferdig forhandlet.

Hvis man ser bakover til årtusenskiftet da diskusjonene om menneskehandel kom til Norge var det en lignende prosess over mange år, med stor uenighet om hvordan tvang i prostitusjon skulle forstås. De ulike aktørene nærmet seg etter hvert en felles forståelse. Dette har imidlertid tatt tid, en respondent som har jobbet på feltet lenge sa:

Det har tatt år, men jeg synes det begynner å bli bra. Også blant aktører som tidligere var veldig uenige. Man respekterer at man har forskjellige ståsteder, men samme mål.

Når man ser på gråsonene som en kamparena, og hvis man mener grensene er for strenge, er det andre løsninger som kan framstå som nyttige enn når gråsonene blir sett som et lovtomt rom. Løsningen med et slikt utgangspunkt, blir å jobbe for at flere saker bør inkluderes i rammeverket for menneskehandel, og at flere av de som er utnyttet bør få tilgang til rettighetene som er etablert for denne gruppen. Videre, at flere saker bør etterforskes og straffefølges som menneskehandel.

### **3.2 Gråsonedilemmaer for hjelpeapparatet**

Mange som jobber sosialfaglig med bistand til personer i utsatte posisjoner kan havne i et dilemma mellom disse to forståelsene av hva gråsonene egentlig er: hvilke aspekter er viktigst? Hva er de beste løsningene? Basert på vår erfaring med studier av menneskehandel generelt, er det mange som opplever begrepet vanskelig å jobbe med, og mange kan også være ganske kritiske til underliggende forståelser. Dette handler om flere ting:

- For det første er det få av de som blir utsatt for grov utnyttning som selv opplever seg som ofre for menneskehandel, eller som kjenner seg igjen i begrepet. Dette kan gjøre det vanskelig i et sosialfaglig perspektiv å skulle overprøve opplevelsen til de som faktisk er rammet.
- For det andre er det mye som ligger utenfor begrepet menneskehandel, men likevel er vanskelige situasjoner, uten at det gis i nærheten av like mye oppmerksomhet og ressurser.

Det kan derfor være flere grunner til å være kritisk til rammeverket for menneskehandel fra et sosialfaglig ståsted. Mye av forskningslitteraturen

på menneskehandel påpeker at individuell kriminalitet og utnyttelse vektlegges, i stedet for strukturelle årsaker til at folk er sårbare for utnyttning, som ulikhet og fattigdom (Kempadoo, mfl., 2015). I mange tilfeller er det også snakk om fattige og utsatte mennesker som utnytter hverandre. David Feingold påpekte i 2005 at det ofte ikke er snakk om «organized crime», men «disorganized crime» (Feingold, 2005). Med det menes at de som står bak som regel er enkeltindivider eller små grupper som er knyttet sammen på ad hoc-basis. De fleste som blir utsatt for menneskehandel har forlatt tilværelsen sin frivillig. For noen er det å gå inn i utnyttende relasjoner likevel bedre, fordi man har så få muligheter der man kommer fra (Weitzer, 2015). Nasjonal og internasjonal menneskehandelpolitikk er innrettet mot strafferett, og rammeverket har også vært brukt for å legitimere sterke restriksjoner på migrasjon (McQuade, 2015).

I overordnede diskusjoner er det derfor mange som argumenterer for å forstå gråsoner som de glidende overgangene, hvor man mangler lovverk og tiltak, heller enn at menneskehandelsbegrepet skal bli en enda mer dominerende forståelse. Det vil si et selvstendig søkelys på utnyttning, uavhengig av rammeverket for menneskehandel.

Samtidig kan det oppstå et dilemma i arbeidet med og vurderinger av enkeltsaker. Det kan gi mest mening å prøve å få personene inn i bistandsapparatet for menneskehandel, og at sakene blir etterforsket som det. For det første er det, som tidligere nevnt, få muligheter til bistand utenfor dette systemet. For det andre er det få andre muligheter til å få satt søkelyset på de som utnytter og står bak, og å få en straffereaksjon som oppleves å stå i forhold til utnyttelsen det blir fortalt om. I et slikt perspektiv kan det derfor gi mest mening å prøve å få utvidet rammene for hvor mange som får tilgang til rettighetene knyttet til menneskehandel. For det tredje kan det ikke være opp til individuelle hjelpere eller organisasjoner å avgjøre om noe er menneskehandel eller ikke. Det er behov for etterforskning.

Hvilken strategi skal så velges? Det kan bli en spenning mellom å jobbe for å få etablert reaksjonsmidler og tiltak utenfor rammeverket for menneskehandel, *samtidig* som man i enkeltsaker prøver å få utvidet rammene for hvem som skal omfattes av menneskehandelsbestemmelsene. Uansett kan bistandstiltak rettet mot arbeidstakere generelt ha en positiv effekt. Det kan sikre at i hvert fall noe hjelp er tilgjengelig, og senke terskelen for å gripe inn ved mistanke om utnyttning. Ideelt sett bør bistanden være mer tilpasset den enkeltes situasjon enn hvilken lovparagraf som

kan komme til anvendelse eller om politiet har kapasitet til å etterforske (Brunovskis & Ødegård, 2019).

Les mer om hjelpetiltak og arbeidsdeling i kapittel 5.

### **3.3 Menneskehandelbegrepet som inngang for gråsonene**

Menneskehandelbegrepet møter en del motstand fordi det kan gjøre det vanskeligere å diskutere andre problemstillinger knyttet til utnyttning. Samtidig er det sider ved dette rammeverket det kan være nyttig å forholde seg til i diskusjoner om gråsonene. Det er en risiko for at man kaster babyen ut med badevannet dersom menneskehandelbegrepet reserveres for de aller mest åpenbare tvangssituasjonene. Eller, hvis man diskuterer gråsonene uten å forholde seg til rammeverket for menneskehandel.

Et nyttig perspektiv er også å se nærmere på hvordan gråsoneproblematikken er relatert til det eksisterende juridiske rammeverket, og ikke minst til internasjonale forpliktelser på menneskehandelfeltet. Det er såpass lite som skiller de groveste a-krimsakene med utnyttning av arbeidstakere fra menneskehandelssakene at det er naturlig å se dem som grader på en skala, slik vi har vært inne på over. Det er særlig to problemstillinger som er aktuelle i vår sammenheng når det gjelder å se til internasjonale forpliktelser i arbeidet mot menneskehandel. Den ene er forpliktelsen til å forebygge menneskehandel, som er fastslått i Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel. Den andre problemstillingen er hvorvidt det legges uforholdsmessig stor vekt på tiltak for ofre for menneskehandel i prostitusjon sammenliknet med arbeidsutnyttning. Hvis så er tilfelle, kan det ses som forskjellsbehandling/diskriminering av personer som blir utnyttet i arbeid.

#### **Forståelsen av sårbarhet som tvangsmiddel**

En bedre forståelse av utnyttelse av sårbarhet som tvangsmiddel er kanskje et av de viktigste bidragene fra menneskehandelfeltet. Ved å inkludere misbruk av noens sårbare stilling som et tvangsmiddel, og likestille dette med vold eller trusler, slik det gjøres i straffelovens paragrafer om menneskehandel, anerkjennes rommet for maktmisbruk i relasjoner med stor ulikhet. Valgfriheten kan være veldig begrenset når man er i en sårbar situasjon.

Anerkjennelsen av sårbarhet som tvangsmiddel har også vært styrende for at bistand og støtte til ofre for menneskehandel inngår som en viktig

del av rammeverket på feltet, og med egne støtteordninger til ideelle aktører som utfører slikt arbeid. Det nåværende rammeverket mot menneskehandel ble bygget opp rundt årtusenskiftet, og med en policy-modell basert på de såkalte tre P'ene: Prevention, protection and prosecution. Det vil si forebygging, beskyttelse og straffeforfølgelse. Dette var ment å illustrere at man trengte en balansert modell som tok flere hensyn samtidig. Etter hvert ble denne modellen utvidet med en fjerde P, Partnership – partnerskap – som også er verdt å merke seg. Erfaringen tilsier at forpliktende samarbeid mellom ulike typer aktører er nødvendig.

### **Forpliktelsen til å forebygge menneskehandel**

Problematikk knyttet til menneskehandel er kompleks og krever flere innsatsområder. Etter hvert er det blitt ganske klart at straffeforfølgelse har fått forrang. Beskyttelse er i stor grad avhengig av hvilken posisjon en person har som fornærmet i en straffesak. Forebyggende tiltak er ofte svært begrensede eller generelle. Straffeforfølgelse blir ofte rammet inn som et slags forebyggende tiltak, ved at det skal sende et signal om hva som er uakseptabelt og at det skal ha en avskrekkende effekt. Dette er imidlertid en dårlig dokumentert strategi for forebygging. De som dømmes for menneskehandel følger neppe med på norsk rettspraksis. Det er dessuten svært lite rettspraksis på menneskehandel til arbeidsutnyttning.

Forebygging krever derfor mer presise tiltak, og nettopp en reduksjon av sårbarhet kan forebygge utnyttning. Plikten til å forebygge menneskehandel er slått fast i Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel, som Norge har undertegnet. I artikkel 5, punkt 2, heter det:

Hver part skal fastsette og/eller styrke effektive strategier og programmer for å forebygge menneskehandel, blant annet ved hjelp av forskning, informasjons-, bevisstgjørings- og utdanningskampanjer, sosiale og økonomiske tiltak og opplæringsprogrammer, særlig for personer som er spesielt utsatt for menneskehandel og for fagpersonell som kommer i kontakt med menneskehandel.

Partene skal altså fastsette eller styrke sosiale og økonomiske tiltak, særlig for personer som er spesielt utsatt for menneskehandel. Det er gode grunner til å anta at tiltak for personer i gråsonene i arbeidsmarkedet vil være et viktig bidrag for å forebygge menneskehandel. Å gi disse personene steder å gå for hjelp, kan svekke grunnlaget for at menneskehandel kan skje, ved å minske sårbarheten deres. Informasjonstiltak og opplæring i egne rettigheter og språk er eksempler på aktuelle forebyggende

tiltak, i tillegg til rettslig, sosialfaglig og humanitær bistand. I tillegg til å være forebyggende for menneskehandel, ville en styrking av ulike former for bistand i disse sakene også utgjøre en gradering av responsen i kampen mot utnyttning mer generelt.

### **Ulike utnyttelsesformer, ulike rettigheter**

Det finnes ikke noen samlet statistikk over hvor mange som blir identifisert og mottar bistand som mulige ofre for menneskehandel, eller hva slags bistand de mottar. Det finnes dermed heller ikke noen oversikt over fordeling på kjønn og utnyttelsesform. Det er derfor vanskelig å dokumentere om innsatsen mot ulike utnyttelsesformer, inkludert støtte til de utsatte, er proporsjonal.

Det er imidlertid bekymring knyttet til utnyttning i arbeidsforhold. Med det store antallet arbeidsmigranter sammenliknet med antallet kvinner i prostitusjon, er det ingen grunn til å anta at de fleste som blir utsatt for menneskehandel blir seksuelt utnyttet. Det er dermed sannsynlig at det har vært satt inn forholdsmessig *svært* mye større ressurser mot menneskehandel i prostitusjon enn menneskehandel i arbeid. Dette betyr også at det er noen grupper av ofre for menneskehandel som har mye dårligere tilgang til bistand og oppfølging enn andre.

Ikke minst er det en formell ulikhet mellom ofre for menneskehandel i arbeid og i prostitusjon, som er prinsipielt interessant. Som nevnt over, er det opprettet et særlig oppholdsgrunnlag for vitner i menneskehandelsaker for å legge til rette for at de som er ofre for menneskehandel skal tørre å bistå politiet uten frykt for represalier (Justis- og politidepartementet, 2010). Opprinnelig omfattet denne ordningen bare vitner i saker der det var reist tiltale om menneskehandel. Etter hvert ble det klart at dette ga urimelige utslag i en del saker der det ble reist tiltale for hallikvirksomhet isteden, og det ble åpnet for at det kunne innvilges oppholdstillatelse også i slike tilfeller:

Selv om vilkårene for oppholdstillatelse etter første ledd ikke er oppfylt, kan det innvilges oppholdstillatelse til utlending som har avgitt vitneforklaring for retten eller for politiet i en sak etter straffeloven § 224 (menneskehandel) eller § 202 første ledd (hallikvirksomhet), dersom det er grunn til å anse at utlendingen på grunn av sin forklaring befinner seg i en like vanskelig situasjon som slik utlending som nevnt i første ledd.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Utlendingsforskriften § 8-4, andre ledd.

Et relevant moment i vurderingen av om det skal innvilges opphold i slike tilfeller kan blant annet være om fornærmede antas å være et offer for menneskehandel, selv om politiet på grunn av bevisets stilling eller annet, ikke har tatt ut tiltale etter straffelovens paragrafer om menneskehandel. I tillegg kan det være et moment om det også er tatt ut tiltale etter straffeloven § 79 (organisert kriminalitet), og det blir anført at slik tiltale kan tilsa at offeret er i en særlig sårbar situasjon (Justis- og politidepartementet, 2010).

Det er på ingen måte slik at denne instruksen gir noen enkel eller selv-sagt vei til en permanent oppholdstillatelse, og det er svært få som har fått innvilget slikt opphold. Det er likevel illustrerende for forskjellene i hvordan man forholder seg til ulike utnyttelsesformer innenfor menneskehandel, at de har ulik posisjon i lovverket, og at de som utnyttes til prostitusjon har eksplisitt sterkere rettigheter. Det er i utgangspunktet ikke selvsagt at en som har vært utnyttet i prostitusjon er i en vanskeligere eller mer trusselutsatt posisjon enn en som har vært utnyttet av organiserte kriminelle til arbeid, selv om dette nok kan være en vanlig antagelse.

Slik lovverket er i dag er det også vanskelig å se for seg hvordan man kunne rette opp denne skjevheten for vitner i saker om menneskehandel til arbeid, rett og slett fordi det ikke finnes noe som tilsvarer hallikparagrafen for denne typen saker, med tilsvarende strafferammer og alvorlighetsgrad, eller som brukes som alternativ til en menneskehandeltiltale. Dersom det skulle komme ny lovgivning på feltet som i stor grad brukes istedenfor menneskehandelparagrafene i saker som er antatte å handle om menneskehandel til arbeid, bør man imidlertid se på denne problematikken igjen.



## 4 Reguleringer og rettigheter

---

Gjennom EØS-avtalen er Norge en del av det felleseuropeiske arbeidsmarkedet. Dette innebærer fri bevegelse av arbeidskraft og tjenester på tvers av landegrenser. Prinsippet om *likebehandling* er sentralt i EØS-avtalen. Personer fra alle EØS-land skal behandles likt, og ha samme rettigheter og plikter fra første dag de lovlig oppholder seg i et annet EØS-land.

### Rett til opphold og ytelser

En EØS-borger som har gyldig identitetskort eller pass, har oppholdsrett i inntil tre måneder, forutsatt at de ikke blir en urimelig byrde for offentlige velferdsordninger (Utlendingsloven § 111). Når EØS-borgere er arbeidstakere eller selvstendig næringsdrivende har de oppholdsrett utover tre måneder (Utlendingsloven § 112), men da kreves det at man registrerer seg. Arbeidstakere skal registrere seg innen det har gått tre måneder, og få registreringsbevis. Rettighetene vedvarer ved sykdom eller arbeidsledighet, under visse vilkår. En EØS-borger som har hatt sammenhengende lovlig opphold i riket i fem år, får varig oppholdsrett.

EØS-borgere opparbeider samme rett til arbeidsbaserte ytelser som norske statsborgere ved å jobbe i Norge eller gjennom arbeid i andre EØS-land, og ved lovlig opphold i Norge har de rett til samme bostedsbaserte ytelser som norske statsborgere. Det innebærer også at alle med «bopel i riket» har krav på sosialhjelp, som skal være hjelp til «forsvarlig livsopphold». Det er tilknytningen til Norge som er avgjørende for om en person anses å ha fast bopel. Med i vurderingen er om personen er folkeregistrert, har ektefelle og barn i Norge, er medlem i folketrygden, har skattemessige forpliktelser og hva slags bosituasjon vedkommende har. (Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV).

Likebehandlingsprinsippet er også det som legges til grunn når EØS-borgere verken har rett eller plikt til norskopplæring. EØS-avtalen gir i utgangspunktet ikke rom for å stille krav som hindrer flyt av arbeidskraft på tvers av landegrensene.

Arbeidstakere fra land utenfor EØS, såkalte tredjeland, må ha oppholdstillatelse til arbeid for å kunne jobbe i Norge. I hovedsak gjelder

dette arbeidstakere med kompetanse som det er underskudd på i Norge (kvalifisert arbeidskraft), og sesongarbeidere.

### **Regulering av lønns- og arbeidsvilkår**

Arbeidsmiljøloven og Lov om allmenngjøring av tariffavtaler er sentrale i reguleringen av lønns- og arbeidsvilkår i Norge. Arbeidsmiljøloven regulerer forhold som arbeidskontrakt, arbeidstid, arbeidsmiljø og sikkerhet og bolig dersom den stilles til disposisjon av arbeidsgiver. Dette er sentrale områder for å kunne vurdere om et arbeidsforhold er seriøst eller ikke. Det finnes ingen nasjonal minstelønn i Norge, da avtale om lønnsforhold er forbeholdt organisasjonene i arbeidslivet, og ikke er noe som staten skal bestemme. I utgangspunktet er det derfor ikke brudd på lovverket å avtale en svært lav lønn dersom du ikke jobber i en bransje som er omfattet av en allmenngjort tariffavtale.

Allmenngjøringsloven skal sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår som norske arbeidstakere har. Dette gjøres ved at minstevilkår i tariffavtaler allmenngjøres gjennom en forskrift, og disse vilkårene vil da gjelde alle arbeidstakere innenfor et område, for eksempel på en byggeplass.

Krav om allmenngjøring må framsettes av en organisasjon som er part i tariffavtalen, og som har innstillingsrett. Det vil si en fagforening med minst 10 000 medlemmer. Det er en statlig oppnevnt tariffnemnd som treffer vedtak om allmenngjøring.

Allmenngjøring kan bare vedtas dersom det dokumenteres at utenlandske arbeidstakere har påviselig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn norske. LO begjærte for første gang allmenngjøring av en tariffavtale høsten 2003. Per 2022 er det allmenngjorte tariffavtaler innenfor bygg, elektro, verftsindustri, fiskeindustri, renhold, godstransport, busstransport, jordbruk og gartneri og hotell og restaurant.

I forbindelse med allmenngjorte tariffavtaler ble det i 2008 innført informasjons- og påseplikt for oppdragsgivere og innsynsrett for tillitsvalgte. Den innebærer at bestiller i kontrakter med leverandører skal informere om at arbeidstakerne minst skal ha de lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskrifter. Hovedleverandører skal også påse at lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandører er i samsvar med allmenngjøringsforskrifter. Tillitsvalgte i hovedleverandørens virksomhet kan kreve dokumentasjon på at lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandør er i samsvar med gjeldende allmenngjøringsforskrift. Dette

gjelder imidlertid kun for tillitsvalgte som representerer den organisasjonen som er part i den allmenngjorte tariffavtalen.

I tillegg kommer solidaransvar for lønn. Det vil si at leverandører og underleverandører som setter ut arbeid eller leier inn arbeidstakere, hefter på samme måte som en selvskyldnerkausjonist for utbetaling av lønn og overtidsbetaling etter allmenngjøringsforskrifter og opptjente feriepenger (Lov om allmenngjøring av tariffavtaler § 13). Det betyr for eksempel at hvis en arbeidstaker ikke får utbetalt lønn av sin arbeidsgiver, kan vedkommende kreve denne lønna hos den som har gitt oppdraget, altså videre opp i kontraktskjeden.

### **Sanksjoner for lovbrudd i arbeidslivet**

Hovedskillet i sanksjoner for brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven går mellom det vi kan kalle forvaltningssporet: administrative sanksjoner, som pålegg og gebyrer, og straffesporet: anmeldelse til politiet og eventuelt påtale og straff.

Arbeidstilsynet fører tilsyn med at bestemmelsene i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven overholdes, og gir pålegg om utbedringer ved brudd. Påleggene kan følges opp med tvangsmulkt dersom de ikke etterlevs. I tillegg kan det gis overtredelsesgebyr<sup>10</sup>, og arbeidet kan stanses ved fare for liv og helse. Brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven kan straffes med fengsel i inntil ett år. Under særlig skjerpene omstendigheter kan inntil fem år anvendes for arbeidsmiljøloven og tre år for brudd på allmenngjøringsloven.

Straffelovens §§ 257 og 258 har forbud mot menneskehandel, med strafferammer på inntil 6 og 10 år (grov menneskehandel). Grunnlaget for bistand til fornærmede er den såkalte refleksjonsperioden, som er en særordning for ofre for menneskehandel (utlendingsforskriften § 8-3). Dette er en midlertidig oppholds- og arbeidstillatelse med en varighet på seks måneder, som skal ha en lav terskel for innvilgelse. Hensikten med refleksjonsperioden er å gi mulighet for å motta bistand og å ta en avgjørelse om man ønsker å samarbeide med politiet. Dersom politiet åpner en etterforskning, kan oppholdet fornyes med ett år av gangen.

---

<sup>10</sup> Overtredelsesgebyret kan være maks 15 ganger grunnbeløpet i folketrygden. Det vil si at maksbeløpet i 2021 var på 1 595 985 kroner.

## Utnytting av arbeidstakere uten lovlig opphold

I denne rapporten har vi ikke sett særskilt på arbeidstakere som er irregulære innvandrere og mangler oppholdsgrunnlag. Det er likevel verd å nevne et EU-direktiv som ikke er gjeldende i Norge, og en dom fra Agder lagmannsrett som begge er spesielt relevante i saker der utnyttede arbeidstakere ikke har lovlig opphold. I 2009 ble Employer Sanctions Directive (2009/52/EC) vedtatt. Ifølge Lillevik & Tyldum (2021) representerte dette et paradigmeskifte i lovgivningen rundt irregulær migrasjon, fordi søkelyset flyttes fra arbeidstakeren som jobber irregulært, til arbeidsgiverne som profiterer på deres arbeidskraft. Målet er å redusere bruken av irregulære migranter i arbeidslivet ved å gjøre det mindre lønnsomt for arbeidsgivere å ansette personer uten lovlig opphold (Lillevik & Tyldum). Direktivet pålegger arbeidsgiverne plikt til å sjekke om arbeidstakere de ansetter, har lovlig opphold, og ved avdekking av ulovlig arbeidskraft, må arbeidsgiver utbetale lønn til arbeidere og skatter og avgifter for hele arbeidsperioden. I minimum 3 måneder med mindre arbeidsgiver eller arbeidstaker kan bevise noe annet.

En dom fra Agder lagmannsrett (Saksnr. 20-056237ASD-ALAG) omhandlet en mann som hadde fått endelig avslag på asylsøknaden, og som bodde og jobbet på en gård. I ettertid reiste han søksmål med krav om betaling av lønn. I dommen kan man lese at «personer og selskaper som kan fristes til å ansette arbeidskraft ulovlig, ikke bør føle seg for sikre på å være beskyttet mot etterfølgende lønnskrav». Både arbeidstaker og arbeidsgiver hadde opptrådt lovstridig, og retten la vekt på at allmennpreventive hensyn tilsier at de som arbeider ulovlig i landet ikke skal vinne fram med krav om lønn i ettertid. På den andre siden mente lagmannsretten at det ville være urimelig å sette hele lønnskrevet til side, og at reglene ikke bør praktiseres på en måte som kan oppmuntre til sosial dumping. Resultatet ble dermed at arbeidstakeren ble tilkjennegitt deler av lønnskrevet.

### 4.1 Nye reguleringer

I diskusjonen om hva slags muligheter man har for å straffe utnyttelse som ikke er menneskehandel har det blitt påpekt at det er et lovtomt rom når det gjelder grov utnyttning i arbeidslivet (Brunovskis & Ødegård, 2019). Inspektører i Arbeidstilsynet har eksempelvis pekt på at lovverket de forvalter, som arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven, ikke egner seg for å følge opp de som driver med annen type kriminalitet –

eksempelvis brudd på straffeloven (Brunovskis & Ødegård). I Arbeidstilsynet er man dessuten opptatt av at en viktig del av deres jobb er å veilede og verne arbeidstakerne. De skal ikke oppfattes som politi. Derfor blir de mest alvorlige sakene sendt over til politiet, og man er da avhengig av at politiet har ressurser til å følge opp.

Som nevnt innledningsvis, har det i løpet av de siste årene blitt større oppmerksomhet om grov utnyttning i arbeidslivet og behov for egne straffebestemmelser. Det innføres fra 2022 et forbud i straffeloven mot lønns-tyveri, og økte strafferammer for brudd på arbeidsmiljøloven. Det kommer også endringer i allmenngjøringsordningen, som innebærer at Arbeidstilsynet kan gi pålegg om oppfyllelse av lønnsplikten. I tillegg åpnes det for å innføre en offentlig godkjenningsordning for bilpleie. Det skal også bli forbud mot kontant lønnsutbetaling.

Arbeids- og sosialdepartementet vil med dette gi et signal om hvor skadelig grov arbeidslivskriminalitet er, ikke bare for den som rammes direkte, men for arbeidslivet og derved for samfunnet. En heving av strafferammen kan ha betydning for politiets prioriteringer av denne type kriminalitet og gi anledning til mer inngripende metoder i etterforskningen.

### **Er nye reguleringer tilstrekkelige?**

Det er imidlertid delte meninger om disse endringene er tilstrekkelige. I forbindelse med høringsrunden om den nye bestemmelsen om lønns-tyveri skrev Det nasjonale statsadvokatembetet at det er behov for en bestemmelse som gjør det straffbart å grovt utnytte arbeidere, uten at det er snakk om tvang. Det vil si saker som vurderes til ikke å være så alvorlige at de omfattes av paragrafene om menneskehandel. Begrunnelsen er at det vil senke terskelen for å gå løs på denne type saker. Dette vil i sin tur kunne lede til flere positive påtaleavgjørelser og straffereaksjoner. (Arbeids- og sosialdepartementet 2020)

I samme retning mente Kripos at muligheten for å innføre en overordnet bestemmelse om sosial dumping bør utredes idet det er et behov for en klar definisjon av begrepet og et behov for en bestemmelse som fanger opp gråsonesakene som ikke rammes av menneskehandelbestemmelsen, og også fanger opp andre brudd på arbeidsgivers forpliktelser enn mislighold av lønnsutbetalinger og andre godtgjørelser. Kripos påpekte at dagens strafferamme ikke fanger opp straffverdigheten i saker om alvorlig arbeidslivskriminalitet som ikke er utført under tvang, eller der en tvangssituasjon ikke kan bevises, og derved ikke tiltales eller pådømmes som menneskehandel.

Et annet argument er at det hjelper lite å innføre nye reguleringer dersom det ikke legges bedre til rette for at bestemmelsene kan etterleves. Økokrim peker på at hovedutfordringen ikke er manglende straffebestemmelser, men at straffbare forhold som allerede er kriminalisert ikke straffefølges i tilstrekkelig grad. En viktig årsak er manglende kapasitet hos politiet. Økokrim er bekymret for at innføring av en ny bestemmelse som foreslått vil bli et slag i luften, uten at det reelt sett fører til en merkbar forsterket strafferettslig oppfølging av arbeidslivskriminalitet. (Arbeids- og sosialdepartementet 2020)

Manglende utbetaling av lønn er ett av spørsmålene som danner grunnlag for flest enkelthenvendelser til Arbeidstilsynet. I disse sakene henvises det videre til forliksrådet, arbeidstakerorganisasjoner eller advokater. I sitt hørings svar skriver Arbeidstilsynet at det ønsker at det blir gjort klart hva som er forventet av tilsynet når det gjelder oppfølging av individuelle lønnskrav. Arbeidstilsynet har ikke ressurser til å ivareta et stort omfang av individuelle lønnskrav med dagens bemanning og kompetanse. (Arbeids- og sosialdepartementet 2020)

En konsekvens av manglende lønn er blant annet at utestående lønnskrav kan medføre at søknad om livsopphold avslås. Begrunnelsen vil da være at brukeren har økonomiske midler som kan gjøres gjeldende, jf. sosialtjenesteloven §18. Når det gjelder dagpenger, vil utestående lønnskrav kunne medføre at brukeren vurderes til ikke å oppfylle lovens krav til minsteinntekt, jf. folketrygdloven § 4-4.<sup>11</sup>

## Lønnstyveri

Folkerettslige regler som Norge er bundet av trekker opp grenser for norsk lovgivning og praksis på de fleste områder. FNs internasjonale arbeidsorganisasjon (ILO) vedtok i 1949 sin konvensjon nr. 95 om sikring av arbeidernes avlønning. Det korte innholdet i denne konvensjonen er at det er forbudt for arbeidsgivere på noen som helst måte å avgrense arbeidernes rett til å fritt disponere over sin lønn (artikkel 6). Videre at trekk i lønn skal bare være tillatt under slike forhold og i den utstrekning som måtte være fastsatt i et lands lover eller forskrifter eller ved kollektiv avtale eller voldgiftskjennelse (artikkel 8.1.).

I høringsnotatet fra Arbeids- og sosialdepartementet (2020), hvor det ble foreslått en ny bestemmelse om lønnstyveri, ble det påpekt at det

---

<sup>11</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---rettshjelpsutvalgets-utredning-nou-20205/id2705307/Download/?vedleggId=1e2f059a-6853-4d52-a532-32f490ee99d6>

allerede finnes straffehjemler som kan ramme tilfeller av lønnstyveri, i allmenngjøringsloven, straffeloven og skattelovgivningen. Det er imidlertid ikke kjent at arbeidsgivere gjennom de siste 20 årene har vært domfelt for å ha tatt lønn eller lignende fra sine ansatte, med unntak for tilfeller der det foreligger en situasjon som kan karakteriseres som menneskehandel. I arbeidsmiljøloven er det fra tidligere to lønnstyverisituasjoner som kan straffeforfølges: at arbeidsgiver beriker seg av arbeidstakers lønn gjennom ulovlig lønnstrekk eller at arbeidsgiver helt eller delvis tillegner seg lovfestet overtidslønn. Vanskeligheter med å forfølge lønnstyveri gjør det mindre risikabelt for arbeidsgiver. Arbeidstaker er i stor grad avhengig av at arbeidsgiver ikke motarbeider inndrivelsesprosessen. (Wettre, 2021)

Fra 1. januar 2022 er det innført nye bestemmelser i straffeloven om lønnstyveri (se tekstboks nedenfor). Typiske eksempler på lønnstyveri er at arbeidsgiver unnlater å betale ut lønn eller at lønna er for lav i forhold til hva som følger av lov eller avtale. Arbeids- og sosialdepartementet påpekte at det er en uheldig skjevhet i den strafferettslige reguleringen, ved at arbeidstakere som stjeler fra sin arbeidsgiver både formelt og reelt risikerer streng straff, mens arbeidsgivere som stjeler arbeidstakers lønn i praksis ikke risikerer noen strafferettslig forfølgning.

LO understreket i sitt hørings svar at styrkeforskjellen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker tilsier at lønnstyveri ofte vil være mer alvorlig enn andre typer tyveri (Arbeids- og sosialdepartementet, 2020)

### **Nye bestemmelser om lønnstyveri i straffeloven**

#### *§ 395. Lønnstyveri*

Den som utilbørlig og med forsett om en uberettiget vinning for seg selv eller andre misligholder plikt til å yte lønn, feriepenger eller annen godtgjøring som arbeidstaker har rett til etter avtale eller bestemmelse i lov eller forskrift, straffes med bot eller fengsel inntil 2 år.

#### *§ 396. Grovt lønnstyveri*

Grovt lønnstyveri straffes med bot eller fengsel inntil 6 år. Ved avgjørelsen av om tyveriet er grovt, skal det særlig legges vekt på om overtredelsen gjelder en betydelig verdi, har et systematisk eller organisert preg eller av andre grunner er særlig krenkende eller samfunnsskadelig.

Strafferammene i saker om lønnstyveri er i tråd med lovverket som gjelder tyveri. Eksempelvis er strafferammen for grovt tyveri inntil 6 års fengsel (straffelovens § 322).

### **Økte strafferammer i arbeidsmiljøloven**

Overtredelser av bestemmelsene i arbeidsmiljøloven kan straffes med bøter eller fengsel inntil ett år, eller begge deler. Under særlig skjerpene omstendigheter kan det bli fengselsstraff i inntil fem år (§ 19-1).

Den øvre strafferammen for brudd på arbeidsmiljøloven under særlig skjerpene omstendigheter ble hevet fra inntil tre års fengsel til inntil fem års fengsel, fra 2022. Ved avgjørelsen av om det foreligger slike omstendigheter, skal det særlig legges vekt på om overtredelsen har eller kunne ha medført alvorlig fare for liv eller helse eller om den er foretatt eller fortsatt tross pålegg eller henstilling fra offentlig myndighet, vedtak av arbeidsmiljøutvalget eller henstilling fra verneombud eller bedriftshelsetjeneste.

En begrunnelse for denne endringen er at arbeidsmiljølovens strafferamme med dette blir mer konsistent med sammenlignbar lovgivning. Forskjellen i strafferammer mellom arbeidsmiljøloven og straffeloven reduseres. Formålet er også allmennpreventive hensyn: å signalisere alvorlighetsgraden i lovbruddene.

Strafferammene i arbeidsmiljøloven ble også endret i 2015. Før 2015 var straffen bøter eller fengsel i inntil tre måneder, og ved særlig skjerpene omstendigheter fengsel i inntil 2 år. Tross denne skjerpelsen, viser Arbeids- og sosialdepartementet til at straffeutmåling fortsatt har ligget lavt i årene etter 2015.

## **4.2 Hva hindrer arbeidstakere i å benytte seg av rettighetene?**

Vi har ofte kontakt med personer som har opparbeidet rettigheter som de ikke aner hvordan de skal utløse. Du må være en ressurssterk person for å registrere deg på riktig måte og du må i praksis snakke norsk for å få utløst rettigheter (intervju).

Sitatet gjelder utenlandske arbeidstakeres kontakt med offentlige myndigheter, men kan like godt illustrere vanskeligheter med å få oversikt over hvilke rettigheter man har som arbeidstaker. Arbeidsmiljøloven gjelder for alle virksomheter som sysselsetter arbeidstakere i Norge, med



mindre det er gitt uttrykkelig unntak. Ett av formålene til allmenngjøringsloven er å sikre utenlandske arbeidstakere lønn som er *likeverdig* med det som norske arbeidstakere har. Undersøkelser viser imidlertid at arbeidsinnvandringen har ført til lavere lønnsvekst, lavere produktivitet og økte lønnsforskjeller i deler av norsk arbeidsliv (Bjørnstad mfl., 2015; Haakestad & Friberg 2017). De økte forskjellene skyldes at arbeidsinnvandrere ofte ikke får mer enn minstesatsen i tariffavtalene, mens norske arbeidstakere fordeler seg oppover på lønnsstigen.

Begrepet likeverdighet kan være et interessant utgangspunkt for diskusjonen. Det er eksempelvis bred politisk enighet om at alle skal ha likeverdige offentlige tjenester. Om rettighetene omfatter alle, så er det ikke gitt at alle i stand til å benytte seg av dem (Djuve mfl., 2011). For enkelte grupper arbeidstakere kreves det tilrettelegging for at det skal være noe poeng å snakke om likeverdighet. Problemene rammer særlig utenlandske enkeltindivider. Det reduserer trolig oppmerksomheten om hva som foregår i bunnen av arbeidsmarkedet.

Hva er så de viktigste hindringene for at utenlandske arbeidstakerne kan benytte seg av rettigheter som gjelder for arbeid i Norge? I dette kapitlet har vi samlet utfordringene i en rekke punkter, i uprioritert rekkefølge. Videre er det listet opp forslag til nye reguleringer for å bøte på situasjonen.

### **Språk og kunnskap**

Om man kommer fra land utenfor Norden, kan språk, manglende kjennskap til lov- og avtaleverk og norsk arbeidslivskultur gjøre at man settes i en sårbar posisjon. Det er ikke uvanlig at arbeidstakerne verken snakker engelsk eller norsk. Utviklingen i deler av byggebransjen har ført til at det ikke lenger er nødvendig å kunne norsk for å jobbe der.

Mangel på kunnskap kan også skyldes lav utdanning, og i noen tilfeller analfabetisme. I enkelte av sakene om menneskehandel som ble beskrevet i rapporten «Menneskehandel i arbeidslivet» (Brunovskis & Ødegård, 2019), kom det dessuten fram at noen av arbeidstakerne som ble utnyttet hadde grunnleggende funksjonsnedsettelse.

### **Tillit og frykt**

Norge er et samfunn som i stor grad er basert på tillit. Utenlandske arbeidstakere vil i mange tilfeller ha lavere tillit til offentlige myndigheter, som Arbeidstilsynet, og vegre seg for å snakke om sin egen situasjon. Det samme kan gjelde i forhold til fagbevegelsen.

Ved midlertidige opphold i landet, enten man kommer fra land innenfor EU/EØS-området eller har oppholdstillatelse for arbeid fra et tredjeland, kan man bli avhengig av at arbeidsgiver sørger for reise til og fra hjemlandet og/eller bosted, eventuelt at man låner penger for å få dette til.

Frykt for å miste jobben etter å ha fortalt om egne vilkår kan vise seg å være berettiget. Det er oppdaget flere saker der arbeidstakeren har blitt sendt hjem etter at Arbeidstilsynet har pålagt arbeidsgiveren å rette opp lønnen. Praksis med underbetalingen har deretter fortsatt med ny arbeidstaker. Den hjemsendte arbeidstakeren har som regel ikke ressurser til å iverksette en sak mot arbeidsgiver. Frykten omfatter også arbeidstakere som blir værende i Norge, men som er redde for at de ikke får seg ny jobb dersom de forteller om hva det har blitt utsatt for.

Et annet, beslektet, forhold er at arbeidsgivere rekrutterer arbeidstakere fra samme språkgruppe/nasjonalitet. Det kan da også være ulike bindinger i nettverk og familieforhold, noe som gjør det vanskelig å bryte ut. Risikoen er å bryte alle bånd og bli stående alene.

Arbeidstakerne kan også frykte å selv komme i trøbbel med myndighetene, for eksempel hvis de har jobbet svart. Svart arbeid sanksjoneres uansett om arbeidstakerne har vært klar over manglende innbetaling av skatt eller ikke. Dette kan hindre dem i å anmelde arbeidsgiver. EØS-borgere kan risikere utvisning etter utlendingsloven ved brudd på norsk lov og av hensyn til offentlig orden eller sikkerhet (§ 122). Dette gjelder ikke hvis du har vært i Norge i mer enn fem år og har fått varig opphold.

Terskelen for utvisning skal være høy. Det er et vilkår at personen utgjør en alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn, men praksisen er ofte ikke i tråd med bestemmelsen.

## **Dokumentasjon og kontroll**

Ifølge NTAES (2020) er det flere måter å unndra lønn på. Arbeidsgiver kan tildekke underbetaling i den dokumentasjonen som overleveres til myndighetene. Avviket mellom det som står på lønnslippen og det arbeidstakerne faktisk får kan bare avdekkes i samtale med arbeidstakerne. Trusler om oppsigelse gjør at arbeidstakerne ikke forteller sannheten til oppdragsgivere og/eller tilsynsmyndighetene. Andre framgangsmåter er manglende betaling for overtid, at man krever deler av utbetalt lønn tilbake, såkalt payback, eller ulike former for lønnstrekk. NTAES skriver også om eksempler på virksomheter som slås konkurs, for så å opprette ny virksomhet som fortsetter arbeidet.

Manglende lønn er en gjenganger i sakene som våre informanter har kjennskap til. For å kunne kreve lønn, er det grunnleggende å vite – og kunne dokumentere – hvor mange timer man har jobbet. De samme informantene erfarer at personer som er utnyttet i arbeidslivet i liten grad har vært klar over viktigheten av å dokumentere timelister, lønn og lignende. Dette vanskeliggjør rettslige skritt.

Det skal, ifølge arbeidsmiljølovens §10-7 foreligge en oversikt som viser hvor mye den enkelte arbeidstaker har arbeidet, som også skal være tilgjengelig for Arbeidstilsynet. Erfaringer fra Arbeidstilsynet er at arbeidstakere opplyser at de har arbeidet langt flere timer enn det som kommer fram av timelistene. I enkelte tilfeller føres ikke oversikt over arbeidstid i det hele tatt. (Arbeids- og sosialdepartementet 2020)

Bevismessig er arbeidstid og lønn svært vanskelig. Man er nødt til å dokumentere hvor mye man har jobbet og hvor mye man har fått utbetalt. De som har lyst til å utnytte folk, klarer det veldig godt. Nesten uten risiko (intervju, jurist).

Arbeidskontrakter og lønns slipper er viktig dokumentasjon, og er ofte mangelvare når arbeidstakerne oppsøker hjelp. Det er også en bestemmelse i arbeidsmiljøloven som, ifølge våre informanter, utnyttes. Ifølge arbeidsmiljøloven § 14-5 (2) skal det, for arbeidsforhold som varer i mer enn én måned, foreligge skriftlig arbeidsavtale senest én måned etter at arbeidsforholdet begynte. Det som da i noen tilfeller skjer, er at arbeidstakeren ikke får lønn for den første måneden, og manglende avtale gjør det vanskelig å dokumentere at man faktisk har vært i jobb.

## Retts hjelp

Tilgang til retts hjelp er som regel avgjørende for å fremme krav mot arbeidsgiver. I 2017 var det bare 9 prosent av den voksne befolkningen i Norge som fylte de økonomiske vilkårene for fri retts hjelp. Det er grunn til å tro at andelen er enda lavere i dag, og de økonomiske vilkårene for retts hjelp i Norge har også blitt kritisert av FNs menneskerettighetskomité (NOU 2020:5)).

Arbeidstakere har rett til behovsprøvd retts hjelp i saker om opphør av arbeidsforhold eller om erstatning i forbindelse med opphør av et arbeidsforhold. Per i dag er det ikke mulig å få fri retts hjelp for å fremme lønnskrav. Retts hjelpputvalget (NOU 2020:05), foreslår en utvidelse av ordningen, slik at krav om utbetaling av lønn og feriepenger faller inn under kategorien «arbeidsrettssaker» og at saker om lønnsinndrivelse

prioriteres. Oppfølging av utvalgets arbeid er under behandling hos Jus-  
tis- og beredskapsdepartementet.

Juridisk bistand gis fra ideelle organisasjoner, fagforeninger, eller ved pro bono-ordninger. De ideelle organisasjonene har kontakt med bi-  
standsadvokater som de kan henvise til ved mistanke om tvangsar-  
beid/menneskehandel. Det åpnes for tre timers konsultasjon med klie-  
nten for å vurdere saken og om det er grunnlag for anmeldelse til politiet.  
Hvis saken kodes som noe annet enn menneskehandel, forsvinner bistan-  
den til det rettslige. Ifølge våre informanter har man ved brudd på ar-  
beidsmiljøloven ikke fornærmet status og ikke rett til bistandsadvokat.  
Dette systemet gir lite forutsigbarhet.

En av våre informanter fra ideell sektor sier følgende:

De aller fleste sakene omhandler lønnstyveri. Er vi heldige, så er  
det også en usaklig oppsigelse inne. Hvis det er tilfellet, kan vi  
kjøre saken med fri rettshjelp. Hvis man skal kjøre en lønnskravsak  
selv, så kan selve lønnsinndrivelsessaken ta inntil to år. Som regel  
står man helt aleine med dette. Det er en stor utfordring (intervju).

Som del av LOs strategi mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet  
kan LOs juridiske avdeling yte bistand til arbeidstakere som ikke er med-  
lemmer, som har dårlig sosialt sikkerhetsnett og risikerer å stå uten inn-  
tekt. Tilbudet er tenkt som en tjeneste for det strengt arbeidsrettslige.  
Bakgrunnen for denne ordningen var meldinger om arbeidstakere som  
ikke var behandlet grovt nok til å få beskyttelse som ofre for menneske-  
handel og tvangsarbeid, men som var for utslåtte og sårbare til at det var  
naturlig å forvente at de var medlemmer av fagforeninger.

## **Fattigdom og helseproblemer**

«Vi forstår ikke fattigdom», er et sitat fra en ansatt i Kirkens Bymisjon.  
For de som er oppvokst i Norge kan det være vanskelig å skjønne den  
økonomiske situasjonen til de som blir grovt utnyttet. At et minimum av  
penger er bedre enn ingen penger, og at tanken på å kreve sin rett ovenfor  
arbeidsgiver er fjern. De har ikke noe sikkerhetsnett og ofte et akutt be-  
hov for hjelp. En av våre informanter omtalte dette som en «parallell vir-  
kelighet» som er ukjent for de fleste.

Mange har en vanskelig økonomisk situasjon. Hvis man bryter ut,  
så er jo alternativet å sitte igjen med null. Derfor er det mange som

holder ut så lenge som mulig. Så kommer man kanskje til et punkt hvor man ikke orker mer (intervju).

Tvang oppstår lett, og trenger ikke involvere trusler om vold eller utført vold. Mange av disse arbeidstakerne har for eksempel forpliktelser i hjemlandet, og terskelen er høy for å bli en som kommer hjem som et offer, uten penger og med enda mer gjeld. De skal brødfø familien og holder ut i det lengste. De aksepterer mye, også i frykt for å tape ansikt, og vil ofte gi arbeidsgiveren langt flere sjanser til å gjøre opp for seg enn han eller hun fortjener (intervju).

Hvis man i tillegg er redusert som følge av å ha holdt ut med dårlige levekår over tid, og kanskje også utsatt for vold, så er det ofte behov for medisinsk hjelp før man i det hele tatt vurderer å gjøre noe med lønns- og arbeidsforhold.

### **4.3 Hva foreslås av tiltak?**

Det oppleves demoraliserende at bakmennene slipper unna gang på gang. Det er ingen risiko ved å utnytte folk, og det er veldig høy fortjeneste (intervju).

Bistand til arbeidstakerne er tema i neste kapittel. I dette avsnittet ser vi nærmere på forslag til reguleringer. Dersom reguleringer skal ha effekt, og arbeidstakerne skal vite når det er grunn til å be om hjelp, kreves det at de er informert. Flere av våre informanter påpeker at det trengs mer systematisk informasjonsvirksomhet for arbeidsinnvandrerne ved ankomst til Norge. De som ofte kommer først i kontakt med arbeidsinnvandrerne er Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere (SUA). Å være informert bidrar til å styrke egen posisjon.

Mange av arbeidstakerne som omtales i denne rapporten vil imidlertid befinne seg i det grå og svarte arbeidsmarkedet. Disse er trolig sjelden eller aldri innom et SUA-kontor. Det kan derfor vurderes å utvikle nye ordninger for informasjonsarbeid overfor de mest utsatte gruppene. En alternativ inngang til målrettet informasjonsvirksomhet kan være å bevisstgjøre og ansvarliggjøre oppdragsgivere, kunder og forbrukere om risikoen for at de billigste tjenestene er del av ulovlig virksomhet.

En avgjørende faktor er rettshjelp. Arbeidstakerne som befinner seg i den omtalte gråsonen er sjelden fagorganisert. De har som regel heller ingen tilgang til advokathjelp utenom fagorganisasjonene. En bedre adgang til rettshjelp vil bidra til å styrke sårbare arbeidstakers rettsstilling.

Erfaring tilsier at denne rettshjelpen må være gratis, og at det trolig er en fordel å ha et fysisk sted man kan oppsøke.

Ikke minst gjelder uttrykket «money talks». Sanksjonene må ha en direkte påvirkning på driften og arbeidsgiverne må se at det er en reell risiko for at slike saker kommer opp. Arbeidstakerne vil på sin side ha behov for at det utvikles bedre ordninger for lønnsinndrivelse.

Som nevnt, tas det til orde for en egen bestemmelse i straffeloven om grov utnyttning av arbeidskraft. En av våre informanter sa det på denne måten:

Hvordan denne bestemmelsen skal se ut, vet jeg ikke. Men det er ikke tilstrekkelig med lønnstøveribestemmelsen. Dette handler om å krenke andre menneskers frihet. Vernet mot utnyttelse er ikke godt nok (intervju).

En annen av våre informanter mener at problemene i bunnen av arbeidsmarkedet blir undervurdert og at dette har alvorlige konsekvenser:

Dette har blitt viktig for meg. Hvis vi lar disse gråsonesakene passere i det omfanget vi ser i dag, så kan vi risikere å bygge ned det samfunnet vi kjenner. Samfunnet vårt er totalt avhengig av anstendige arbeidsforhold og at det betales skatt og arbeidsgiveravgift. Hvis ikke, risikerer vi å bygge ned hele velferdsstaten (intervju).

Andre tiltak er også foreslått i intervjuer og i høringssvarene til forslag om lønnstøveribestemmelsen:

- Rett til språkopplæring og obligatorisk introduksjonskurs om hva slags rettigheter man har i norsk arbeidsliv. Understreke viktigheten av å dokumentere timelister, lønn og lignende.
- Styrking av solidaransvaret for lønn ved at det også skal omfatte bestiller av oppdraget, og med lengre tidsfrister. I dag stopper ansvaret ved hovedentreprenør. Solidaransvaret gjelder bare i områder med en allmenngjort tariffavtale.
- Innføre en lønnskompensasjonsordning i påvente av statens lønnsgarantiorrdning eller et godt dokumentert sivilt krav.
- Innføre et minimumskrav til lønnsnivå i Norge (minstelønn). Når et område ikke er omfattet av en allmenngjort tariffavtale, står det partene fritt til å avtale lønn. Det kan dermed avtales svært lav lønn uten at det er ulovlig.

- Styrke rettshjelpstilbudet til ofre for grov arbeidslivskriminalitet, som gratis rettshjelp til lønnsinndrivelse.
- Omfattende forenklinger av prosessen for inndrivelse av lønn.
- Frita arbeidstakere ved enkelte brudd på lovverket, for eksempel svart arbeid, i bytte med at de forteller om uverdige forhold på arbeidsplassen. Dette kan kobles til en større bevissthet om at det noen ganger er behov for et skarpere skille («brannmur») mellom tilsynsmyndigheter og utlendingsmyndighetene i saker hvor arbeidstakere frykter å bli utvist fra Norge.
- Straffeansvar for medvirkning til arbeidslivskriminalitet og grov utnyttning, som eksempelvis kan ramme oppdragsgivere.
- Kriminalisering av strategiske konkurser. Bakgrunnen er at mange som mistenkes for arbeidslivskriminalitet er involvert i konkurser, og at konkurser kriminalitet ikke følges opp i tilfredsstillende grad.
- Arbeidstilsynet bør få tilgang til A-ordningen, hvor lønn og skatt blir innrapportert. Dette vil gjøre det lettere avsløre falske lønns slipper og annen falsk dokumentasjon, og skaffe bevis i saker om lønnstyveri.<sup>12</sup>
- Signaler og ressurser til tilsynsorganer og politi om å prioritere denne type saker.
- Endring i arbeidsmiljøloven med krav til arbeidsavtale fra første arbeidsdag og ikke innen en måned.

---

<sup>12</sup> A-ordningen er en samordnet måte for arbeidsgivere å rapportere opplysninger om inntekt og ansatte til NAV, SSB og Skatteetaten.

## 5 Bistand og arbeidsdeling

---

Vi liker å tenke på oss selv som et sosialt samfunn der vi tar vare på alle, men vi legger et veldig stort ansvar på individene selv for å finne ut av hvilke rettigheter og muligheter de har, og ikke minst for å greie å få tilgang til dem (intervju).

Hva slags hjelpetiltak er tilgjengelig for de som befinner seg i grove utnyttingssituasjoner, som ikke regnes som grove nok til å etterforskes som menneskehandel? Og hva er behovet? De som utsettes for grov utnyttning er som regel uorganiserte arbeidstakere som ikke kan gå til fagforeningen for å be om bistand. Hva er de ideelle organisasjonenes rolle og arbeidsdeling? Det er også en rekke spørsmål knyttet til rettigheter til bistand på feltet, fordi det griper inn i overordnede områder som innvandrings- og velferdspolitik.

Det kan argumenteres for at velferdsstaten lager et skarpere skille mellom de som er innenfor og de som er utenfor, fordi den er så omfattende. De som er utenfor utsettes for en spesiell sårbarhet. I land hvor velferdsstaten er mindre omfattende finnes ofte alternative kilder til velferd. Det er også noe som har vokst fram i Norge, som eksempelvis matutdeling fra Fattighuset og helsetjenester fra Gatehospitalet (se også Lillevik & Tyl-dum, 2021).

Bistand til arbeidstakere som er utsatt for grov utnyttning vil som regel befinne seg i skjæringspunktet mellom arbeidslivsfeltet og sosialfeltet. Det er viktig å sikre en faglig god tilnærming til personer i en sårbar situasjon, spesielt når det gjelder kompetanse på regelverket i arbeidslivet. Humanitær og juridisk bistand er en kombinasjon som det ofte kan være vanskelig å få til. Som en av våre informanter sa det:

Hvem skal identifisere de som faller utenfor? Altså de som er i gråsonen? Tror vi trenger å sentralisere prosessen i større grad enn i dag på grunn av manglende kompetanse. Få et system på å sluse folk videre. Kanskje burde politiet ha en egen enhet som tok imot slike saker (intervju).



Hjelperne, som for eksempel personer i ideelle organisasjoner eller advokater, som kommer i kontakt med mennesker som opplever utnyttning, er bekymret for å gi inntrykk av at det er mer hjelp tilgjengelig enn det viser seg å være. Frykten bunner blant annet i at man ved å gripe inn kan sette arbeidstakerne i en enda verre situasjon enn de var før. Dette kan skje dersom de forlater et dårlig arbeidsforhold og mister all inntekt, men at det ikke blir noe av saken deres. I alvorlige saker kan de også forekomme trusler og/eller gjengjeldelse fra arbeidsgiverne.

## 5.1 Hvilken hjelp tilbys de sårbare arbeidstakerne?

Politiet og hjelpeorganisasjonene er ofte på hver sin planet. Dette skaper både frustrasjon og irritasjon fra begge hold (intervju).

Det kan være store variasjoner i bistandsbehovene til de mest sårbare arbeidstakerne. Problemene er ofte sammensatte og komplekse. De kan ha svært ulike utgangspunkt, både med tanke på hva de har opplevd og med tanke på sosioøkonomiske og personlige ressurser. Det kan også være vanskelig å få vite hva behovene er på grunn av språkproblemer og kulturforskjeller. En tredje utfordring er at mange vegrer seg for å ta imot hjelp helt til de innser at de ikke har noe valg (Brunovskis & Ødegård, 2019). I tillegg er det mange som kan ha berettigede lave forventninger til hva som kan oppnås.

Dette er et felt som er preget av ideelle organisasjoner, og det kan være vanskelig å skaffe seg oversikt over hva som finnes. Hjelpetiltakene fra de ideelle organisasjonene er enten humanitær bistand eller rådgivning.<sup>13</sup> Som tidligere omtalt, finnes det hjelpetiltak i offentlig regi eller med offentlig finansiering som kan være tilgjengelige dersom det er mistanke om menneskehandel. For gruppa som faller utenfor hjelpetilbudet til mulige ofre for menneskehandel er bistanden mer tilfeldig, og ofte ender det med at arbeidstakerne ikke oppnår noe i kontakt med det offentlige hjelpeapparatet. Det finnes ingen egne tilskuddsordninger for å bistå ofre for utnyttning. Noen av våre informanter etterlyser derfor mer effektiv registrering og rådgivning fra NAV sin side, og flere lavterskeltilbud for bistand. Likebehandling av EØS-borgere, i form av likeverdige offentlige tjenester slik disse er beskrevet av for eksempel Likestillingssenteret (u.å.), framstår ikke som reell. Ofte er det mangel på kunnskap om hvor

---

<sup>13</sup> Beskrivelsen av hjelpetiltakene i denne rapporten er ikke en fullstendig oversikt. Det finnes en rekke andre organisasjoner som også yter gratis bistand på ulike måter.

man skal henvende seg og/eller språkproblemer som hindrer kontakt med det offentlige hjelpeapparatet, slik vi har vært inne på tidligere.

For å få sosialhjelp kreves det bopel i Norge, noe som er forbundet med noen krav. Kirkens Bymisjons erfaring er at arbeidstakere uten langvarig arbeidskontrakt, uten fast sted å bo, som ikke snakker norsk eller har familie i Norge har problemer med å oppfylle kravene for bopel. Dermed får de ikke fulle rettigheter etter sosialtjenesteloven, selv om de kan ha oppholdt seg og jobbet i Norge i lang tid. Disse henvises til organisasjonenes akuttovernattinger. Ifølge Kirkens Bymisjon får heller ikke personer med særlig behov, som rus eller helseproblemer, tilbud om overnatting fra det offentlige.

Arbeidstakere som oppsøker de humanitære hjelpeorganisasjonene har ofte opplevd å bli avvist, enten av NAV eller av politiet. Andre kjenner til lavterskeltilbudene fra bekjente, og søker hjelp nettopp for å oppnå kontakt med det offentlige.

De ideelle organisasjonene har lang erfaring – og dermed kompetanse - med å jobbe med målgruppen, og deres involvering kan sikre både en kontinuitet og en fleksibilitet i bistanden som ytes. Hva slags hjelp som ytes av Bymisjonscenteret er beskrevet i kapittel 2. En av konklusjonene fra deres arbeid er at relasjonsbygging er viktig. Hvis noen har vært utsatt for noe alvorlig, så kommer det ofte ikke fram ved første møte. Å skape en relasjon gjerne i kombinasjon med tilbud om mat og overnatting, gjør at man over tid får mer informasjon om hva personen har opplevd.

Caritas er en annen sentral organisasjon i denne sammenhengen, og driver primært med rådgivning overfor utenlandske arbeidstakere, altså i mindre grad humanitær bistand. Mange av disse arbeidstakerne befinner seg i den omtalte gråsonen. Caritas baserer i stor grad virksomheten på frivillige rådgivere som snakker en rekke språk, i tillegg til ansatte med juridisk kompetanse. Grunnlaget for det første besøket er ofte at arbeidstakerne har hatt problemer med å få penger fra NAV, som for eksempel arbeidsledighetsstrygd. Enkelte er nektet offentlige ytelser fordi det ikke er innbetalt skatt eller arbeidsgiveravgift, ofte uten at arbeidstakeren selv har vært klar over at det. De aller fleste sakene dreier seg om lønnsstyveri. Som omtalt i forrige avsnitt, har de ideelle organisasjonene kontakt med bistandsadvokater som de kan henvise til ved mistanke om grov utnytting/menneskehandel.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> I tillegg til advokatbistand koster det også penger å reise en sak i form av rettsgebyrer.

Bistand av typen som tilbys hos Kirkens Bymisjon, Caritas og andre ideelle organisasjoner, er i praksis ikke tilgjengelig hos offentlige institusjoner. Arbeidstilsynet er den institusjonen med størst tilstedeværelse på arbeidsplassene, men deres arbeidsmetoder gir lite rom for bistand i form av samtaler og rådgivning til denne gruppa. Som nevnt, får Arbeidstilsynet også mange henvendelser om lønnstyveri som de ikke har mulighet til å følge opp.

Tradisjonelt er det fagbevegelsen som arbeidstakerne tyr til når det oppstår problemer på arbeidsplassen. Grovt utnyttede, de aller fleste utenlandske arbeidstakere, er ikke medlemmer i noen fagforening. På deres arbeidsplasser vil det som regel heller ikke være tillitsvalgte og verneombud. En av følgene er at det er opprettet organisasjoner som Fair Play Bygg. Her kan arbeidstakere varsle om uverdige arbeidsforhold og få råd om hvordan man kan gå videre med en sak.

Flere av våre informanter omtaler bistanden som brannsløkking, og at den er lite bærekraftig i et lengre perspektiv. Bistanden bør uansett kombineres med tiltak som kan styrke arbeidstakernes egen posisjon, for eksempel norskopplæring. Muligens kombinert med skole eller fagopplæring og arbeidstrening for å hjelpe folk over i en ordinær jobb. Det ble også påpekt at hjelpetiltakene i bunn og grunn bør være statens ansvar, og at det offentlige tar for lett på out-sourcingen av bistanden.

## **Fagforeningenes dilemma**

Det er et paradoks for LO å bistå uorganiserte, men for noen utenlandske, nyankomne arbeidstakere er det helt urimelig å forvente at de er organisert før problemet oppstår (intervju).

Fagbevegelsen er nå egentlig blitt en bevegelse for dem som trenger det minst. De kunne ha tilbudt hjelp like godt som de religiøse organisasjonene (intervju).

Mange trekker fram fagforeningene som en sentral aktør i arbeidet mot utnyttning. Et grunnleggende spørsmål er hvordan fagforeninger kan og bør forholde seg til arbeidstakere som ikke er medlemmer, men som kanskje også er i en så utsatt posisjon at det ikke er rimelig å forvente at de organiserer seg. Det er også relevant å vurdere et nærmere samarbeid mellom fagbevegelse og organisasjoner med et sosialfaglig og/eller humanitært perspektiv.

Som nevnt i forrige kapittel yter LOs juridiske avdeling i noen tilfeller bistand til arbeidstakere som ikke er medlemmer, som har dårlig sosialt sikkerhetsnett og som risikerer å stå uten inntekt. Samarbeid med hjelpeorganisasjoner, som Kirkens Bymisjon og Caritas, er del av LOs strategi mot sosial dumping. (LO, 2018)

Fagforeningene skal først og fremst være til hjelp for egne medlemmer. Å yte bistand til ikke-medlemmer kan undergrave betydningen av å være organisert. På den andre siden kan grov utnyttning av arbeidstakere i deler av arbeidsmarkedet få alvorlige følger for konkurransesituasjonen til seriøse og organiserte virksomheter. Det er likevel grenser for hva lokale fagforeninger kan gjøre ved kontakt med uorganiserte arbeidstakere som er utsatt for grov utnyttning.

Det er mange grunner til at fagbevegelsen mangler fotfeste i de delene av arbeidsmarkedet som omtales her. Det kan være mangel på kunnskap, både hos utenlandske arbeidstakere og hos fagforeningene. Et vanlig argument er at det koster for mye å være medlem. Det kan eksempelvis ha gått rykter om folk som har meldt seg inn, men som likevel ikke får hjelp. Ifølge våre informanter kan dessuten det å melde seg inn i en fagforening ses som mistillit til ledelsen, og problemene kommer ofte fram etter at arbeidsforholdet er avsluttet. Den viktigste motivasjonen for å ta kontakt med fagforeningene er manglende utbetaling av lønn. Dersom det finnes utsikter til å få saken løst, er erfaringen at da løsner også viljen til å snakke. En målsetting kan derfor være å få enda flere til å snakke åpent om det de har opplevd.

Enkelte av våre informanter mener at fagbevegelsen burde være mer aktiv, sett i forhold til hvor samfunnsskadelig arbeidsutnyttningen er:

Vi har behov for felles strategier og mer samarbeid. Det mener jeg også at det organiserte arbeidslivet må se i hvitøyet, ta innover seg. Jeg tror ikke det er for seint å gjøre noe med det, men det kan bli for seint (intervju).

Disse informantene oppfordrer fagbevegelsen til å bli mer åpne for å finne alternative og mer fleksible løsninger for denne gruppen.

### **Hva kan gjøres?**

De siste årene har det blitt snakket mye om å ta de kriminelle. (...) Kontrasten er stor til den oppmerksomheten som har blitt

arbeiderne til del. Omsorgen for arbeidstakerne har vært rimelig fraværende (intervju).

Noen av tiltakene som er nevnt i forrige kapittel er også aktuelle i sammenheng med bistand. Det gjelder tilbud om språkopplæring og introduksjonskurs, og lettere tilgang til rettshjelp. Det er en gjengs oppfatning at det mangler en politikk for arbeidstakere som havner i gråsonen.

Blant våre informanter er det enighet om at refleksjonsperioden, som tilbys for mulige ofre menneskehandel, ikke egner seg særlig godt for arbeidsinnvandrere. I forbindelse med høringsrunden om lønnsstyveri, som referert til tidligere, tok ROSA<sup>15</sup> til orde for å innføre støtte til bolig og livsopphold i en periode som alternativ til refleksjonsperiode, i den tiden det tar å fremme et krav om lønnsinndrivelse. Flere peker på at det i hovedsak er to ting disse arbeidstakerne ønsker: for det første å bidra til at arbeidsgiver blir stoppet og for det andre sitte igjen med noe penger selv.

Som nevnt over, var det en av våre informanter som ønsket seg et exit-program kombinert med skole og/eller arbeidstrening. Det tas også til orde for regionale sentre for arbeidsinnvandrere, som et samarbeid mellom fagbevegelsen og ideelle hjelpeorganisasjoner. Et slikt spleiselag, gjerne også med offentlig deltakelse, kunne tilby informasjon, kursing og et lavterskel fagforeningsmedlemskap. Informanten mener det offentlige bør ta et hovedansvar for finansieringen.

Ved å styrke arbeidstakere som kan være i utsatte eller sårbare posisjoner på ulike måter, kan de også bli mindre utsatt for utnyttning i framtiden, slik vi var inne på i kapittel 3. Dette forbyggingsaspektet har det vært mindre oppmerksomhet rundt i diskusjonene om utnyttning i arbeidslivets randsoner, men dette er også viktig for å bekjempe denne type kriminalitet.

## 5.2 Arbeidsdeling og koordinering

Det kan virke som en lapskaus, kanskje, men så er jo også det mørke arbeidslivet en salig lapskaus. Jeg tror det er en fordel at det er mange veier inn, sovesal for noen, veiledning for andre, og suppekjøkken for noen tredje. Det må derfor kanskje være slik. Men det bør være et tydeligere statlig ansvar (intervju).

---

<sup>15</sup> ROSA står for Reetablering, Oppholdssteder, Sikkerhet og Assistanse, og er en organisasjon som sikrer oppholdssted og bistand til personer unyttet i menneskehandel.

I rapporten «Menneskehandel i arbeidslivet» (Brunovskis & Ødegård 2019), ble det blant annet konkludert med at samarbeidet mellom ulike aktører er sentralt for at bistanden til mulige ofre skal fungere på en god måte. Samtidig ble det pekt på et behov for bedre koordinering og at bistanden ytes på en mer forutsigbar måte.

Når det gjelder bistand til arbeidstakere i den såkalte gråsonen er det kanskje et enda mer fragmentert bilde. Ulike ideelle organisasjoner har ofte litt ulike målgrupper, men også med overlapping, og kan derfor supplere hverandre. De som driver oppsøkende virksomhet, kommer for eksempel i kontakt med folk som man ellers aldri ville ha hørt noe fra. Slik det er i dag er imidlertid ikke innsatsen samordnet, og møteplasser og diskusjonsforum for organisasjonene kan være veldig personavhengige, tilfeldige og/eller basert på enkeltsaker. Uten klare mandat vil ulike personer se og legge vekt på, ulike ting.

Samarbeidet mellom de ideelle aktørene er med andre ord ikke spesielt systematisk, og organisasjonene konkurrerer dessuten ofte om de samme prosjektmidlene fra staten.

Målsettingen kan muligens være å danne et partnerskap hvor man kan lene seg på hverandres spesialiteter og kompetanse, og med en klarere rollefordeling enn hva som er tilfellet i dag. Det trengs videre et mer profesjonelt samarbeid med det offentlige. Det omfatter både det humanitære/sosialfaglige og det arbeidsrettslige området. En informant fra tilsynsmyndighetene påpekte for eksempel at man er for lite flinke til å utnytte de ressursene som finnes i ideell sektor. Samtidig er det mange i hjelpeorganisasjonene som opplever at reguleringer i arbeidslivet er et vanskelig område, og at det er vanskelig å oppnå kontakt med det offentlige.

## 6 Erfaringer fra andre land

---

Som en del av dette prosjektet ønsket vi å se på om det finnes løsninger eller arbeidsmåter i andre land som kan være nyttige også i norske diskusjoner om gråsonene. Det som først og fremst kommer fram, er at de fleste land det er naturlig å sammenlikne seg med har de samme utfordringene vi ser i Norge. Det er også et felt hvor det nå er en del diskusjoner og bevegelse, inkludert nytt lovarbeid i flere land. Det vil derfor være interessant å følge med på utviklingen og diskusjonene i tiden som kommer.

I dette kapittelet sammenfatter vi noen tilnærminger og utfordringer fra utvalgte europeiske land. Det er for eksempel konkrete diskusjoner i Danmark om å innføre ny lovgivning som bedre ivaretar sårbare utenlandske arbeidstakere.

Vi går så nærmere inn på Finland, som har innført en type lovgivning som mange omtaler som en trafficking light-bestemmelse, og dermed dekker inn en del av de hullene som er diskutert tidligere i denne rapporten. Vi ser på hvilke muligheter denne lovgivningen har gitt for å avdekke utnyttning og å bistå de utsatte i praksis, basert på intervjuer med nøkkelinformanter fra bistandsapparatet, arbeidstilsynet og koordineringssiden av arbeidet mot menneskehandel i Finland. I tillegg har Finland for svært kort tid siden også innført en egen oppholdstillatelse for utnyttede utenlandske arbeidstakere, som vi også beskriver. Denne lovgivningen er så ny at den ennå ikke er fullt implementert. Det er derfor ikke mulig å si så mye på dette tidspunktet om hvordan den vil fungere i praksis for muligheten til å bistå utnyttede arbeidstakere i gråsonene.

### 6.1 Reguleringer i andre europeiske land

En rapport fra EU-kommisjonen fra 2015 hevder at de fleste ofre for menneskehandel i medlemslandene er EU-borgere, hovedsakelig fra land i Øst-Europa. Det er en viktig grunn til å utvikle felles politikk og tiltak på EU-nivå (EU-kommisjonen, 2015).<sup>16</sup>

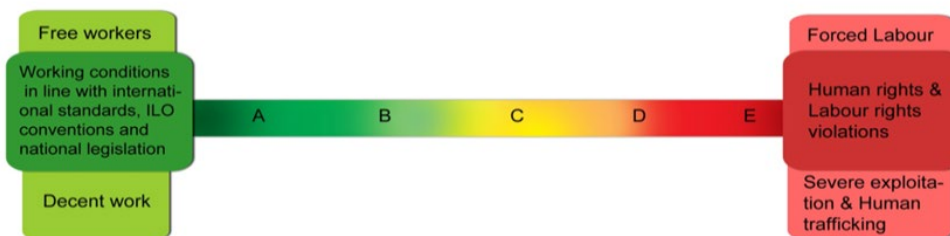
---

<sup>16</sup> EU vedtok i 2011 et direktiv for å forebygge og bekjempe menneskehandel (2011/36/EU).

Også når det gjelder utnytting, altså forhold som havner i den omtalte gråsonen, er det initiativer på gang. Den danske regjeringen har for eksempel tatt initiativ ovenfor EU om en europeisk svarteliste over virksomheter som er dømt for underbetaling eller grove overtredelser av arbeidsmiljøreguleringen. I tillegg ønsker danskene at det utformes et felles europeisk ID-kort for utstasjonerte arbeidstakere.

Den internasjonale arbeidsorganisasjonen ILO utviklet i 2009 indikatorer for å identifisere situasjoner med tvangsarbeid, basert på såkalt Delphi-metode som tar sikte på å etablere hva det er enighet om blant eksperter på et bestemt felt.<sup>17</sup> Det er i tillegg flere land som har utviklet indikatorer for å bidra til forståelsen av de glidende overgangene mellom anstendige og svært dårlige vilkår / menneskehandel. Disse inkluderer eksempelvis manglende lønnsutbetaling og dårlige arbeidsvilkår, og skal være til hjelp både for å fastslå eksistensen av utnytting og alvorlighetsgraden (Skrivankova, 2010).

I Danmark har Center Mod Menneskehandel (CMM) utarbeidet en trafikklysmode, som de kaller arbeidsvilkårskontinuum (se nedenfor).<sup>18</sup>



I venstre hjørne (A) har de ansatte gode arbeids- og levevilkår, inkludert anstendige lønninger. (B) er innenfor rammen av gjeldende lovgivning, mens i (C) har ansatte ikke informasjon, innsikt eller erfaring som gir dem mulighet til å forutse urimelige lønns- og arbeidsvilkår. Det nærmer seg rødt i (D), hvor ansatte får uriktig informasjon, og trues med represalier, dette kan være menneskehandel eller grov utnytting. I (E) er det uten tvil ofre for menneskehandel/tvangsarbeid.

I Danmark er det, som i Norge, utfordringer med å få dommer for menneskehandel, blant annet på grunn av at det er vanskelig å bevise bruk av

<sup>17</sup> [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_105023.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf)

<sup>18</sup> <https://www.cmm.dk/test/portlets/tvangsarbejde-diverse-filer/undga-skjult-tvangsarbejde-guidelines-til-virksomheder-og-arbejdsgivere.pdf>



tvang. En tverrdepartemental arbeidsgruppe mener derfor at det er behov for å vurdere justeringer i det strafferettslige vernet mot utnyttelse av sårbare utenlandske arbeidstakere. Gruppen foreslår at det framsettes et lovforslag om en ny selvstendig bestemmelse i straffeloven som kriminaliserer utnyttelse av andre til tvangsarbeid og arbeid under åpenlyst urimelige vilkår.<sup>19</sup> Forslaget er blant annet inspirert av endringer i Sverige, som endret sin lovgivning i 2018. Der er utnyttelse til arbeid under åpenbare urimelige forhold blitt kriminalisert.

I flere land knyttes lovgivning om tvangsarbeid til krenkelse av menneskelig verdighet. Det er stor variasjon i oppfatningen av begreper som tvangsarbeid, verdighet og sårbarhet (Skrivankova, 2010), og det finnes ingen klar forståelse av hvor grensen mellom utnytting og dårlige arbeidsvilkår går (Weatherburn, 2021).

I Belgia og Storbritannia omfatter bestemmelsene om menneskehandel mer enn den norske straffeloven. Belgisk lovgivning bruker ikke begrepet tvangsarbeid, men i stedet utnyttelse til arbeid eller tjenesteytelse under forhold som strider mot menneskelig verdighet. Her inkluderes svært lave lønninger og helseskadelig/farlig arbeid, samt at arbeidsgivers profittmotiv kan være del av vurderingen av alvorlighetsgrad. Lav lønn kan i seg selv være en indikator på tvang, fordi det påvirker arbeidstakernes muligheter til å komme seg ut av et ufrivillig arbeidsforhold (Skrivankova, 2010). I Belgia er det også spesialiserte inspektører i arbeidstilsynet og egne folk hos påtalemyndighetene som samarbeider i saker hvor det er mistanke om grov utnytting/menneskehandel.

Conditions contrary to human dignity er begrepet som brukes i fransk lovgivning. I den tyske straffeloven er det følgende formuleringer: (vår oversettelse) «utnyttelse av en person som er satt i knipe eller er i en hjelpeløs situasjon som følge av å være i et fremmed land til slaveri, underkastelse eller tvunget arbeid, eller få vedkommende til å jobbe under forhold som er klart avvikende fra det andre arbeidstakere som utfører samme type oppgaver har.

Dette viser at tematikken om hvordan man forholder seg til arbeidsutnyttning er høyaktuell i flere land, i tillegg til på EU-nivå.

---

<sup>19</sup> <https://bm.dk/media/18480/afrapportering-fra-de-tvaerministerielle-arbejdsgrupper-om-saarbare-udenlandske-arbejdstagere-og-bekaempelse-af-menneskehandel.pdf>

## 6.2 Noe å lære av Finland

Finland er et interessant case å følge med på fra et norsk perspektiv, fordi man har innført en del av den type lovgivning flere etterspør i Norge: en type trafficking light, eller lovgivning som dekker inn situasjoner som anses å være alvorlig utnyttning, men som ikke har de samme beviskravene til bruk av tvangsmidler.

Finland har en annen modell enn Norge for å jobbe mot arbeidslivskriminalitet og menneskehandel. Politiet har ikke egne menneskehandel-grupper eller noe formalisert samarbeid med andre aktører på arbeidslivskriminalitet. På bistandsområdet er det derimot mer sentralisering og samordning enn i Norge, og bistand til ofre for menneskehandel blir gitt gjennom et «National assistance system».<sup>20</sup> For å få bistand gjennom dette systemet må det være fastslått eller være svært sannsynlig at en person har vært utsatt for menneskehandel, men bistand kan også ytes i en avklaringsfase og under pågående politietterforskninger.

En viktig kanal for informasjon og rådgivning til mulig utnyttede arbeidstagerer som ikke får støtte gjennom det nasjonale bistandssystemet er organisasjonen RIKU (Victim Support Finland). Dette er en organisasjon som drives basert på en samarbeidsavtale mellom fem store ideelle organisasjoner og det nasjonale kirkerådet: The Finnish Red Cross, the Federation of Mother and Child Homes, the Finnish Association for Mental Health, the Mannerheim League for Child Welfare, the Finnish Federation of Settlement Houses (RIKU, 2021c). RIKU ble etablert i 1994, og er medlem av den europeiske paraplyorganisasjonen Victim Support Europe (VSE), som har 20 medlemsland og hovedkontor i Brussel. Hovedformålet for organisasjonen er å bedre situasjonen for ofre for kriminalitet, deres pårørende og vitner i straffesaker, gjennom påvirkningsarbeid og støttetjenester. Siden 2015 har RIKU jobbet mye med menneskehandel og utnyttning, og koordinerer også et nettverk mot menneskehandel, The Finnish Civil Society Platform against Trafficking in Human Beings (RIKU, 2021a).

I de senere årene har Finland avdekket og fulgt opp en høy andel saker med menneskehandel og utnyttning i arbeidslivet, sammenliknet med andre utnyttelsesformer (Finnish Immigration Service 2021). Muligheten for å lære noe av Finland har vært tematisert i flere av våre intervjuer.

---

<sup>20</sup> [https://www.ihmiskauppa.fi/en/information\\_on\\_helping\\_victims/assistance\\_system\\_for\\_victims\\_of\\_human\\_trafficking](https://www.ihmiskauppa.fi/en/information_on_helping_victims/assistance_system_for_victims_of_human_trafficking).

Den finske straffeloven har flere bestemmelser som kan brukes mot arbeidsutnyttning og i ulike graderinger. De mest sentrale er:

- arbeidsdiskriminering,
- grov arbeidsdiskriminering,
- grov ågervirksomhet, og
- menneskehandel.

Dette er en type gradering av lovverket som mange mener mangler i Norge, og under går vi derfor nærmere gjennom de viktigste elementene.

### **Arbeidsdiskriminering og grov arbeidsdiskriminering**

Det er særlig bestemmelsene om arbeidsdiskriminering og grov arbeidsdiskriminering (regulert gjennom straffeloven, som er spesielle for Finland og har åpnet noen muligheter for å jobbe på en annen måte mot utnyttning i arbeidslivet. Arbeidsdiskriminering har en øvre strafferamme på seks måneders fengsel, grov arbeidsdiskriminering har to år.<sup>21</sup>

Bestemmelsen om *arbeidsdiskriminering* finnes i den finske straffeloven kapittel 47, seksjon 3, og den engelske oversettelsen lyder som følger:

An employer, or a representative thereof, who when advertising for a vacancy or selecting an employee, or during employment without an important and justifiable reason puts an applicant for a job or an employee in an inferior position(1) because of race, national or ethnic origin, nationality, colour, language, sex, family status, sexual preference, inheritance, disability or state of health, or (2) because of religion, political opinion, political or industrial activity or a comparable circumstance shall be sentenced for work discrimination to a fine or to imprisonment for at most six months.

Bestemmelsen om *grov arbeidsdiskriminering* finnes i den finske straffeloven kapittel 47, seksjon 3a, og den engelske oversettelsen lyder:

If in the work discrimination an applicant for a job or an employee is placed in a considerably inferior position through the use of the job applicant's or the employee's economic or other distress, dependent position, lack of understanding, thoughtlessness or ignorance, the perpetrator shall, unless a more severe penalty is

---

<sup>21</sup> I Norge er forbud mot diskriminering regulert i arbeidsmiljøloven og likestillings- og diskrimineringsloven.

provided for the act elsewhere in the law, be sentenced for extortionate work discrimination to a fine or to imprisonment for at most two years.

Nettsidene til RIKU er rettet mot mulige ofre for kriminalitet. Her informerer de også om hva «labour exploitation» eller arbeidsutnyttning er, og beskriver bredden og de glidende overgangene, samt hva som kan være eksempler på de ulike formene og gradene av utnyttning. Når det gjelder hvordan arbeidsdiskriminering skal forstås i praksis, viser RIKU til at tegn på arbeidsdiskriminering kan være at en utenlandsk arbeidstaker ikke får betalt hele lønnen, tillegg (for eksempel kveldstillegg eller søndagstillegg) eller andre former for kompensasjon som loven eller den aktuelle tariffavtalen krever, eller at de har uvanlig lang arbeidstid. Grunntanken i denne lovparagrafen er at arbeidsdiskriminering innebærer at en utenlandsk arbeidstaker blir satt i en dårligere posisjon enn en finsk arbeidstaker.

Det er ikke en forutsetning at diskrimineringen er basert på forskjellsbehandling innenfor en og samme arbeidsplass: Dersom arbeidsgiveren bare har utenlandske arbeidstakere skal arbeidsforholdene sammenliknes med normal arbeidsmarkedsstandard.

Arbeidsdiskriminering er altså gradert i lovverket og kan være enten arbeidsdiskriminering eller grov arbeidsdiskriminering. I sin mildeste form kan arbeidsdiskriminering bety underbetaling – for eksempel at arbeidsgiveren ikke betaler tillegg. Dersom arbeidsgiver ikke betaler hele grunnlønnen eller kompensasjon for overtid, kan det fylle kriteriene for grov arbeidsdiskriminering. En arbeidsgiver kan være skyldig i arbeidsdiskriminering basert på nasjonal eller etnisk opprinnelse også i tilfeller der arbeidsgiver og arbeidstaker har samme nasjonale eller etniske bakgrunn (RIKU, 2021b).

### **Forholdet mellom arbeidsdiskriminering og menneskehandel**

Bestemmelsen om grov arbeidsdiskriminering beskriver bruk av en arbeidstakers eller -søkers situasjon for å sette dem i en underordnet (den engelske lovteksten bruker begrepet «inferior») posisjon:

...through the use of the employee's economic or other distress, dependent position, lack of understanding, thoughtlessness, or ignorance ...

Dette betyr at arbeidsdiskriminering har en del til felles med det som kan utgjøre en sårbar stilling i menneskehandel, men uten at de samme elementene av tvang må være til stede. Det er viktig å merke seg at også her blir det et ganske stort rom for skjønnsmessige vurderinger. Det har vært påpekt at alvorlige tilfeller av grov arbeidsutnyttning kan komme veldig tett på forhold som også kan beskrives som menneskehandel, og grensen er ikke tydelig eller enkel å trekke. En forståelsesramme kan være at arbeidsdiskriminering involverer en spesifikk diskriminering, mens menneskehandel dreier seg om et overgrep mot personlig frihet (Sams & Sorjanen, 2014). Dette kan på sett og vis være et illustrerende skille, men gir samtidig ikke noen endelig avklaring. Diskriminering generelt kan også helt klart sies å gripe inn i den enkeltes personlige frihet ved å begrense det tilgjengelige handlingsrommet.

### **Oppholdstillatelse til utnyttede utenlandske arbeidstakere**

En ny lovendring kan være viktig for muligheten til å bistå utnyttede utenlandske arbeidstakere i Finland. Dette er en endring i utlendingsloven som gir mulighet for oppholdstillatelse dersom vedkommende er blitt utnyttet av arbeidsgiveren. I proposisjonen som ble vedtatt i juni 2021 ble det foreslått at en utlending som arbeider på bakgrunn av oppholdstillatelse, som i hovedsak vil være mest relevant for arbeidstakere fra land utenfor EU/EØS, kan gis ubegrenset rett til å arbeide dersom det finnes begrunnet mistanke om at vedkommendes arbeidsgiver på en betydelig måte har forsømt sine forpliktelser som arbeidsgiver eller på annet vis utnyttet utlendingen. På samme grunnlag skal utlendingen også ha rett til å få en ny tidsbegrenset oppholdstillatelse for å søke nytt arbeid eller for å ha foretak (Regjeringen, 2021, vår oversettelse).

Hensikten med denne loven er å hindre utnyttning av utenlandske arbeidstakere og å forbedre rettsstillingen til ofre for arbeidsrelatert utnyttelse. Et viktig aspekt er at loven også skal bidra til å gjøre det lettere å avdekke utnyttning, og det foreslås også sanksjoner mot arbeids- og oppdragsgivere.

Dette er så nytt at det ikke er mulig å si hvordan ordningen vil bli praktisert. Det er utlendingsmyndighetene som skal ta avgjørelsen om innvilgelse eller avslag. Det vil vise seg i praksis hvordan man løser krav til dokumentasjon og hvorvidt utlendingsmyndighetene vil koble inn politiet der straffbare forhold blir avdekket. Det som i alle fall synes klart, er at en slik oppholdsordning kan bidra til å senke terskelen for å fortelle om

utnytting, når trusselen om utsendelse blir redusert, og man får en mulighet til å søke nytt arbeid.

### **Hvordan bidrar den finske lovgivningen i arbeidet med gråsonene?**

Dette er ikke ment å være en fullstendig analyse av det finske systemet og alle relevante ordninger i landet. Men det kan være sider ved det man har gjort i Finland som kan være relevante for diskusjonen i Norge.

I praksis kan det være enklere å vurdere og bevise arbeidsdiskriminering enn menneskehandel. Økonomisk situasjon og forskjellsbehandling kan være enklere å dokumentere enn sårbarhet og begrenset handlingsrom. Dette trekkes også fram av informanter i Finland som noe som gjør det enklere for eksempel for arbeidstilsynet å gripe inn og kontakte politiet ved mistanke om brudd på disse bestemmelsene i straffeloven. Dermed er det en lavere terskel for å få satt i gang en etterforskning også i saker hvor man i utgangspunktet ikke har grunn til å tro at det dreier seg om menneskehandel. En inspektør i arbeidstilsynet i Finland sier:

Jeg tror en ting som hjelper oss mye er bestemmelsen om arbeidsdiskriminering i straffeloven. I land hvor de bare har lover om menneskehandel er det vanskelig å få til fellende dommer. Jeg trenger ikke vite om det er en sak med arbeidsdiskriminering eller menneskehandel når jeg ser slike forhold, det blir opp til retten å avgjøre. Derfor har vi en lav terskel for å kunne undersøke saker (intervju).

Dette lovverket gir dermed en annen sanksjonsmulighet mot utnytting som er alvorlig, men ikke involverer veldig tydelige tvangsmidler. Det gir også en bedre mulighet for å gripe inn i tilfeller der det er mistanke om menneskehandel, men vanskelig å bevise.

Så er det et spørsmål om hva dette betyr for muligheten til å yte støtte og bistand i det som fremdeles kan være en krevende situasjon for arbeidstakerne. Det er også i Finland et skille mellom bistanden som ytes innenfor og utenfor systemet for ofre for menneskehandel. Dersom personen har oppholdstillatelse, er de uansett dekket av de sosiale tjenestene og kan få støtte der. En nasjonale bistandssystemet forteller at denne støtten er mer begrenset:

I disse tilfellene er rettighetene fokusert på de sosiale sidene av tjenestene, de kan få økonomisk støtte, men ikke juridisk. Den

største organisasjonen som hjelper migrantarbeidere i slike situasjoner er RIKU. De gir informasjon til migranter som kommer til Finland for å søke arbeid, så de er en instans som kan tilby rådgivning. Fagforeningene har en informasjonstelefon hvor utenlandske arbeidere kan søke hjelp og spørre om rettighetene sine. Så de hjelper, men du må i utgangspunktet være medlem. Men de har utvidet mandatet sitt i det siste til å ta imot folk som er henvist til dem fra RIKU og fra det nasjonale bistandssystemet for menneskehandel (intervju).

Det er dermed et skille mellom rettighetene til bistand i sakene som blir behandlet som menneskehandel og de som blir behandlet som arbeidsdiskriminering, noe som kan ses som inkonsekvent. Strafferammene for menneskehandel og grov arbeidsutnyttning er overlappende. Menneskehandel skal gi fengsel i minst fire måneder og maksimalt seks år. Grov arbeidsutnyttning har en strafferamme på maksimalt to års fengsel. Det ligger dermed en implisitt vurdering av at de grovste arbeidsutnyttningssakene kan være mer alvorlige enn de mildeste menneskehandelssakene. Dette illustrerer de glidende overgangene i hvordan utnyttning skjer og vurderes i straffeapparatet, men at det er et skarpere skille på hvem som får tilgang til hva slags bistand.

Det kan også være slik at muligheten for å reise tiltale etter paragrafer i straffeloven som har mindre omfattende beviskrav gjør at disse oftere blir brukt. Som vi har diskutert i kapittel 3, har dette vært en gjenganger på prostitusjonsfeltet, der hallikparagrafen ofte blir brukt der man ikke kan bevise menneskehandel. Det er vanskelig å si noe definitivt om hvordan dette slår ut med arbeidsdiskriminering i Finland, annet enn at aktører i bistandsapparatet mener at dette ofte skjer. En sier:

Det er mange saker som blir dyttet mot disse bestemmelsene heller enn menneskehandel. For eksempel når det skal gjøres forundersøkelser - vi opplever at de ofte har en dårlig forståelse av menneskehandel og at de derfor dytter sakene mot det de kjenner. De kjenner de mindre alvorlige forbrytelsene, og de forstår ikke menneskehandel. Det er mange saker hvor vi ser at de blir dyttet mot lesser crimes (intervju).

Med bestemmelsene om arbeidsdiskriminering kan det gi mest mening fra et strafferettslig perspektiv å bruke disse fordi det kan være større muligheter for å få en fallende dom. I et samfunnsperspektiv kan det også gi mening, for bedre å kunne skille ut useriøse og kriminelle

arbeidsgivere. Problemet i Finland er fremdeles at rettighetene til og oppfølgingen av de som er utsatt, avhenger av hvilken paragraf i straffeloven som kommer til anvendelse. Slik sett er ikke situasjonen så ulik den vi har i Norge.

### **Hva kan vi lære av Finland?**

Fra et etterforsknings- og strafferettslig perspektiv vil det være en fordel å få slike enklere bestemmelser – trafficking light for arbeidslivet - inn i straffeloven. Fra et rettighetsperspektiv er det ikke sikkert at det vil slå så heldig ut for enkeltmenneskene, med mindre det samtidig gjøres justeringer for å sikre tilgangen til sosial/humanitær bistand slik at denne blir mer inkluderende. Erfaringene fra Finland er at sakene fort kan presses mot de enklere bestemmelsene, som ikke gir samme rettigheter til oppfølging, heller enn at de realitetsbehandles og etterforskes som mulig menneskehandel. Man har dermed ikke nødvendigvis løst gråsoneproblematikken fra et rettighets- og bistandsperspektiv. Dette er helt i tråd med hva vi har sett i Norge med hensyn til bruk av hallikparagrafen, hvor bruken av denne istedenfor menneskehandel i utnyttingssaker ble så åpenbar at det til slutt ble gjort tilpasninger i lovverket for å sikre likere rettigheter til bistand og opphold.

Det som kan være fordelen i Norge sammenliknet med Finland er at det finnes egne menneskehandelgrupper i politiet, og at man dermed bygger opp og vedlikeholder spesialkompetanse om menneskehandel. Dette kan være en faktor som trekker i retning av at paragrafene om menneskehandel også kan brukes mer i arbeidsutnyttingssaker.

Det er verdt å merke seg samordningen av tilbud om rådgivning og bistand i Finland. Vi har ikke hatt anledning til å gå inn i dette i detalj, men ifølge våre informanter finnes det en type uformell henvisningsordning mellom aktører som er viktige i forbindelse med arbeidsutnyttning. Det nasjonale assistansesystemet for ofre for menneskehandel bistår i saker der det enten veldig klart er snakk om menneskehandel, eller hvor dette er under utredning og etterforskning. I saker som ikke er menneskehandel, kan de utsatte bli henvist til RIKU, hvor de kan få rådgivning og støtte. Dersom de har rettigheter i Finland, får de også tilgang til offentlige sosiale tjenester. Det er imidlertid begrenset tilgang til juridisk bistand.

Opptil veldig nylig har altså disse rettighetene vært avhengige av at utlendingen har oppholdstillatelse, og det gjorde at en del utnyttede arbeidere ikke hadde tilgang til bistand når arbeidsforholdene deres



oppførte. Dette er nå en ny situasjon med endringen i utlendingsloven som kan gi tilgang til sosiale rettigheter for flere som har vært utsatt for utnyttning. Det vil være interessant å følge med på hvordan denne loven vil bli praktisert.

Når det gjelder juridisk bistand, er denne altså mer begrenset for de som blir utsatt for arbeidsdiskriminering/grov arbeidsdiskriminering enn for utsatte for menneskehandel. Imidlertid blir det sagt at fagforeningene har gjort en endring i sin praksis i senere tid der de også hjelper ikke-medlemmer som er henvist til dem fra det nasjonale bistandssystemet eller fra RIKU. Denne måten å samarbeide på kan gi en siling av saker inn til fagforeningene som gjør det mulig å bistå der personene har få eller ingen alternativer, samtidig som det ikke i nevneverdig grad kommer i konflikt med fagforeningenes medlemskapsprinsipper.

Ny lovgivning av typen trafficking light løser i seg selv ikke problemene i gråsonen. Dersom nye bestemmelser som straffer utnyttning i arbeidslivet ikke følges av bistandstiltak og rettigheter for de utnyttede, risikerer man å sette en del av de som tidligere ville blitt omfattet av rammeverket for menneskehandel i en dårligere posisjon enn de ellers ville vært, dersom sakene blir presset over mot mildere straffebestemmelser, uten tilsvarende eller lignende rettigheter.

## 7 Avsluttende drøfting

---

«Vi forstår ikke fattigdom», er et sitat fra et intervju som er gjort i forbindelse med dette prosjektet. For de som er oppvokst i Norge kan det være vanskelig å skjønne situasjonen til de som blir grovt utnyttet. Det er en fattigdom som mange nordmenn ikke er vant til å forholde seg til, og sjelden blir konfrontert med. Mange av de grovt utnyttede forsørger familie i hjemlandet, de mangler sosialt sikkerhetsnett, og behovet for inntekter er ofte akutt. Møtet med deler av norsk arbeidsliv kan bli brutalt, og svarene fra det norske samfunnet kan framstå som hjelpeløse.

Grov utnyttning av arbeidstakerne gjør det også vanskeligere for seriøse arbeidsgivere å konkurrere, og bidrar dermed til en nedadgående spiral når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår. Til sjuende og sist er det nødvendig å gjøre noe med kriminaliteten nederst i arbeidsmarkedet for å unngå undergraving av den norske arbeids- og velferdsmodellen. Kritikerne av dette synspunktet vil framheve at det norske arbeidslivet i all hovedsak er godt, og preget av ordnede forhold. Det er riktig. Poenget er å ta på alvor at den kriminelle undergrunnsvirksomheten inngår i økonomien vår. Det gjelder også forbrukerne som nyter godt av varer og tjenester som er produsert av (for) billig arbeidskraft.

Noe av problemet ved å skape oppmerksomhet om og endring i disse forholdene er at det er vanskelig å tallfeste de groveste formene for utnyttning. I tillegg er dette mennesker som majoritetssamfunnet sjelden kommer i kontakt med – eller vet at de kommer i kontakt med. Utnyttningen er ikke nødvendigvis synlig, selv om den kan foregå på åpne arenaer. Det trengs en bedre forståelse av at forebygging og bekjempelse av grov utnyttning også er til hjelp for resten av samfunnet.

### **Kobling mellom bistand og kriminalitetsbekjempelse**

Under forutsetning av at Norge fremdeles skal være en del av et felles arbeidsmarked med åpne grenser innenfor EØS-området, er det mest opplagte å etterlyse bedre reguleringer og mer kontroll. Men, med

utgangspunkt i arbeidet som er gjort i forbindelse med dette prosjektet, er svaret at det også trengs en mer helhetlig tilnærming. Det vil si en sterkere kobling mellom bistandstiltak og kriminalitetsbekjempelse, i tillegg til forebyggende tiltak.

For det første, hvem skal ta imot utnyttede arbeidstakere? I dag er det ofte ideelle organisasjoner, som eksempelvis Kirkens Bymisjon, som møter arbeidstakere med behov for hjelp. Fagforeningen er for svært mange det mest opplagte stedet å oppsøke når man opplever å bli urimelig behandlet. Men fagbevegelsen har i liten grad kontakt med denne delen av arbeidsmarkedet. De grovt utnyttede arbeidstakerne er ikke fagorganiserte, og fagbevegelsen har ikke noe apparat for å gi dem nødvendig bistand. Å ta kontakt med myndighetene, som Arbeidstilsynet, framstår som urealistisk for de fleste. Arbeidstakerne mangler kjennskap til hva offentlige myndigheter kan bidra med, og de har ofte lav tillit til dem. Dette kan også være koblet med frykt for selv å bli tatt, for eksempelvis å ha vært involvert i svart arbeid. I møter med et offentlig hjelpeapparat, som NAV, kan det oppstå barrierer gjennom de formaliserte prosessene som forutsetter dokumentasjon, i tillegg til høye terskler for å få sosialhjelp og språkproblemer.

For det andre, hva har disse arbeidstakerne behov for? Kort oppsummert dreier det seg for de aller fleste om å få den lønna de har krav på, og å bli behandlet med respekt. Utfordringen er at mange er så utslått at de også må få dekket basisbehov som mat og rene klær. Sosialfaglige tilnærminger er fremmed for både fagforeninger og Arbeidstilsynet. Det trengs derfor lavterskeltilbud som gjør at arbeidstakerne får hjelp til det mest grunnleggende før deres arbeidsrettslige problemer blir sluset videre i systemet. Som omtalt, både i dette prosjektet og i en tidligere rapport om menneskehandel i arbeidslivet (Brunovskis & Ødegård, 2019), kan problemene være vanskelige for arbeidstakerne å snakke om. Beskrivelsene av hvordan man har blitt behandlet kommer som regel litt etter litt. Det må opparbeides tillit, og man trenger ofte å få snakket på sitt eget språk. Avdekking av brudd på lønns- og arbeidsvilkår, og eventuell anmeldelse til politiet, eller melding til Arbeidstilsynet, for å bringe sakene videre, er med andre ord ingen lettvinnt løsning. Spennvidden i hjelpebehovene er stort, og det trengs personer med sosialfaglig kompetanse, relevant språk- og kulturkunnskap og juridisk kompetanse.

## Hvordan fylle tomrommene?

En erkjennelse av behovet for kobling mellom bistand og kriminalitetsbekjempelse bringer oss videre til det som kan omtales som tomme rom. Det vil si at det både er et lovtomt og et tilskuddstomt rom.

Som omtalt, tar noen til orde for å fylle et lovtomt rom mellom reguleringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven og straffelovens paragrafer om menneskehandel, med nye bestemmelser, ofte omtalt som trafficking light. Behovet dreier seg med andre ord om nye reguleringer for saker som ligger tett opp til terskelen for menneskehandel. Selv om forståelsen av menneskehandel i arbeidslivet blir bedre, og flere saker blir omfattet av disse bestemmelsene, vil det fremdeles være et problem med manglende regulering i rommet under disse. Å kjempe for at flere saker skal nå opp til menneskehandelparagrafene er fristende også fordi det finnes midler til bistand. Dette kan imidlertid gå på bekostning av andre saker som fortjener oppmerksomhet og sanksjonering.

Videre kan vi diskutere gråsonen som et tilskuddstomt rom, det vil si at det er behov for mer forutsigbare ordninger som ligner på dem som gjelder for mulige ofre for menneskehandel. Dette vil bidra til en reell innføring av en skalert innsats som ikke bare omfatter en gradering av lovverket, men også i den nødvendige støtten som må på plass for at utnyttede arbeidstakere skal kunne hevde sine rettigheter overfor useriøse og kriminelle arbeidsgivere. Nå er hjelpetilbudene spredt, i hovedsak til ideelle organisasjoner, hvis arbeid på dette området er avhengig av årlige bevilgninger fra det offentlige. Det er en sårbar strategi.

Å fylle tomrommene i lovreguleringer og tilskuddsordninger kan bidra til å redusere den tidligere omtalte gråsonen: at saker om arbeidstakere som er grovt utnyttet ender ut i tilnærmet ingenting.

Fra 2022 har det kommet nye bestemmelser om lønnstyveri i straffeloven, for å skjerpe arbeidsgivers ansvar. Dette er ett skritt på veien for å fylle det reguleringsmessige tomrommet. Hvordan disse nye reguleringene vil virke, er det for tidlig å si noe om. Men de kommer uansett ikke til å løse alle problemene, og diskusjonen om behovet for en egen straffebestemmelse mot grov utnyttning i arbeidslivet vil trolig fortsette.

## Sanksjoner og reparasjoner

Vern av arbeidstakere og beskyttelse av seriøse arbeidsgivere må sies å være de aller viktigste formålene med å bekjempe arbeidslivskriminalitet. I diskusjonene om grov utnyttning i arbeidslivet er det stor oppmerk-

somhet om sanksjoner mot kriminelle arbeidsgivere. Det er tilsvarende lite oppmerksomhet om hvordan arbeidstakerne skal komme seg på beina igjen.

Et mer systematisk samarbeid med arbeidstakere kan bidra i avdekkingen av kriminelle arbeidsgivere og deres nettverk og hvordan de opererer. Forutsetningen er at arbeidstakerne i akuttfasen får hjelp til livsopphold og et sted å bo, opplever å bli tatt på alvor og at sakene deres får en rettmessig behandling. Mange opplever at sakene deres henlegges, og at det ikke hjelper å fortelle noen om hva de har opplevd. Dersom sakene faktisk kommer så langt som til retten, er det behov for vitneutsagn fra folk som føler seg trygge nok til å stå fram. Dette er den samme logikken som brukes i saker om menneskehandel. Utfordringen er likevel at de fleste arbeidstakerne fra EØS-området først og fremst ønsker å være i jobb og tjene egne penger. Lønnskravsaker kan eksempelvis ta et par år å få avgjort i rettssystemet. Det kan bli for lenge å vente dersom arbeidstakeren ikke får et annet jobbtilbud i Norge i løpet av den tiden. Dermed er det stor sjanse for at arbeidstakerne forsvinner ut av systemet og ut av landet uten at noen er stilt til ansvar for ugjerningene.

På den andre siden: dersom det er bedre utsikter til å få pengene sine, vil flere saker komme opp og det kan bli lettere for myndighetene å samarbeide med arbeidstakerne om å sanksjonere kriminelle aktører og bakmenn. Med andre ord, en god sirkel i stedet for en dårlig. En forbedret lønnsгарантиordning og styrking av solidaransvar, slik at oppdragsgiver i større grad får ansvar for ubetalt lønn, kan være tiltak som kan virke positivt i denne forbindelse.

Det samme gjelder å forbedre arbeidstakernes kunnskap om hvordan arbeidslivet i Norge fungerer. Det er utarbeidet informasjon for utenlandske arbeidstakere, men trolig trenger denne gruppe informasjon som er enda bedre tilrettelagt. Dette er en oppgave som tilsynsmyndigheter og partene i arbeidslivet sammen kan løse, og som kan formidles i samarbeid med de ideelle organisasjonene.

Høyere strafferammer skal gi signaler om alvorlighetsgrad og virke forebyggende. På dette området har det skjedd en utvikling i løpet av de siste årene, ved at strafferammen i arbeidsmiljøloven ble hevet, både fra 2015 og fra 2022. Men, på samme måte som med nye reguleringer, er hardere sanksjoner til liten nytte dersom de ikke brukes i praksis. Manglende tilgang på juridisk bistand for arbeidstakerne er trolig et mye større problem enn manglende reguleringer og for lave straffer.

Et vanskelig spørsmål som er viktig å vurdere, er om bistanden ideell sektor gir til utenlandske arbeidstakere bidrar til å gjøre det lettere for ansvarlige myndigheter å la være å ta ansvar. Bedre tilskuddsordninger på dette feltet kunne gitt en større forutsigbarhet og bedret innholdet i bistanden, slik at den hadde en større sjanse til å bidra til en reell endring i arbeidstakernes liv, heller enn å bestå av nødhjelp.

## Hvem tar ansvar?

For å forbedre innsatsen mot utnyttning i gråsonene, er det tre knagger vi kan henge behovet for endringer på. Den første knaggen er avstanden mellom arbeidstakerne og systemet. I systemet finner man blant annet fagforeninger, arbeidsgiverforeninger, offentlige myndigheter og advokater. Det trengs lavere terskler, og her er det de ideelle organisasjonene kommer inn. Terskelen må gjøres så lav at det er realistisk at arbeidstakerne faktisk ber om hjelp, og at de melder om hva de har opplevd og hvem som står for utnyttningen.

Den andre knaggen er kompetanse og finansiering. Det er behov for både sosialfaglig, arbeidsrettslig og strafferettslig kompetanse, i tillegg til språkkunnskaper. Hjelpetilbud og rettshjelp må betales, og helst koordineres. Det er verken fruktbart eller effektivt at en rekke organisasjoner bygger opp egne apparater for å dekke alle behovene. Man kan tenke seg at partene i arbeidslivet samarbeider med hjelpeorganisasjonene om rettshjelpiltak, og da gjerne med tilskudd fra det offentlige.

Rettshjelputvalget (NOU 2020:5) påpekte at for å sikre den grunnleggende rettssikkerheten til slike særlig utsatte grupper er det nødvendig med oppsøkende rettshjelp i andre former enn bistanden som gis etter rettshjelpsloven. Utvalget anbefalte at det gis tilskudd til rettshjelpiltak som dekker behovet for oppsøkende og spesialtilpasset rettshjelp.

Det finnes flere servicesentre for utenlandske arbeidstakere, bygd opp som et samarbeid mellom Skatteetaten, Arbeidstilsynet UDI og politiet. Om man går ut fra at de grovest utnyttede arbeidstakerne i hovedsak finner seg i og rundt de største byene, går det an å vurdere å utvide disse sentrene, for eksempel i Oslo og Bergen. Det vil si at de offentlige myndighetene, ideelle organisasjoner og partene i arbeidslivet samlokaliserer sine aktiviteter for denne gruppa av arbeidstakere. Dette vil selvfølgelig medføre utfordringer, for eksempel at enkelte arbeidstakere vil vegre seg for å oppsøke et sted hvor også politiet er til stede. Men, det kan likevel være verd å vurdere og utrede slike sentre.

Den tredje knaggen er lovendring. Mye tyder på at man tar for lett på problemet med grov utnyttning i arbeidslivet, og at det trengs egne lovbestemmelser på dette området. I en utredning om behov for nye reguleringer må man også vurdere om dagens regelverk utnyttes fullt ut, eller om det kan være mangel på juridisk hjelp for å få fram sakene som er hovedproblemet. For eksempel er det slik at man ikke får fri rettshjelp i saker som dreier seg om manglende utbetaling av lønn. Det er også behov for tiltak som styrker mulighetene til faktisk å få utbetalt den lønna man har krav på. For mange arbeidstakere er det viktigere å få utbetalt lønn enn at arbeidsgiver straffes. Det sivilrettslige spiller en mye større rolle innenfor arbeidslivskriminalitet enn i menneskehandelsaker. Dette er noe som bør få større oppmerksomhet.

Det kan være noe å lære av tiltakene som er satt inn på prostitusjonsfeltet. Siden mange saker på dette området ble ført med tiltale etter hallikparagrafen og ikke menneskehandel, ble det tatt høyde for dette når det gjaldt tilgang til bistand. Poenget er altså å sikre en eller annen form for bistand uten at det er nødvendig med en tiltale etter menneskehandelbestemmelsene. I de alvorlige a-krimsakene trengs både juridisk hjelp, sosialfaglig støtte til å stå i prosessen, og humanitær bistand som mat, bolig og støtte til livsopphold, tilsvarende det som finnes på menneskehandelfeltet.

Å få gjort noe med de utfordringene som diskuteres i denne rapporten krever politisk vilje. Hvem skal dekke hullene i systemet? Hvordan skal det gjøres? Det bør starte med en erkjennelse av at det er behov for flere lavterskeltilbud, og samtidig bedre samordning av ulike bistandstiltak. På bakgrunn av den kunnskapen som er samlet, virker det som om det er for stor avstand mellom ofre og offentlige hjelpetilbud, og at man ikke når ut til de som trenger det mest. Det er behov for at det offentlige tar et større ansvar, både i form av finansiering av tiltak fra ideell sektor og utvikling av tilbud i offentlig regi. Stikkord er sosial og humanitær bistand og opprettelse av rettshjelpsentre.

# Referanser

---

- Lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. (LOV-1993-06-04-58). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1993-06-04-58>
- Arbeids- og sosialdepartementet (2020, 1. oktober). Høring - om straffansvar for lønnstyveri og økt strafferamme ved brudd på bestemmelser i arbeidsmiljøloven mv og innføring av krav om at lønn skal betales via bank. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---straffansvar-for-lonnstyveri-og-okt-strafferamme-ved-brudd-pa-bestemmelser-i-arbeidsmiljoeloven-mv-og-innforing-av-krav-om-at-lonn-skal-betales-via-bank/id2767149/>
- Bjørnstad, R. (red.), Dølvik, J.E, Eldring, L., Jordfald, B., Kornstad, T., Kostøl, F.B., Nymoene, R., Rybalka, M., Skjerpen, T. (2015). *Virkninger av allmenngjøring av tariffavtaler. Senter for lønnsdannelse*. Rapport nr. 2-2015.
- Brunovskis, A. & Ødegård, A.M. (2021). *Menneskehandel i arbeidslivet. Oppdatert sammendragsrapport*. Fafo-notat 2021:11
- Brunovskis, A., & Ødegård, A. M. (2019). *Menneskehandel i arbeidslivet*. Fafo-rapport 2019:35
- Brunovskis, A., & Skilbrei, M-L. (2018). Individual or Structural Inequality? Access and Barriers in Welfare Services for Women Who Sell Sex. *Social Inclusion*, 6(13), 310-318.
- Convention on action against trafficking in human beings, (2005).
- Djuve, A. B., Sandbæk, M. L. & Lunde, H. (2011). *Storbyens tjenestetilbud til en etnisk mangfoldig befolkning*. Fafo-rapport 2011:35.
- Dølvik, J. E., Fløtten, T. Hippe, J. H., & Jordfald B. (2014) *Den nordiske modellen mot 2030. Et nytt kapittel?* Fafo-rapport 2014:46.
- EU-kommisjonen (2015). *Study on case-law relating to trafficking in human beings for labour exploitation*.
- Farber, D. A. (1999). *Taking slippage seriously: noncompliance and creative compliance in environmental law*. Harv. Envtl. L. Rev., 23, 297.
- Feingold, D. A. (2005). Human trafficking. *Foreign Policy*, 26-32.
- Finnish Immigration Service (2021, 21 januar). *The number of human trafficking victims in Finland has increased*. [www.migri.fi](http://www.migri.fi). <https://migri.fi/en/-/the-number-of-human-trafficking-victims-in-finland-has-increased>
- Hasås, T. (2021). *Norge i svart, hvitt og grått. Arbeidslivskriminalitet i Norge*. Gyldendal Norsk Forlag.



- Haugan, B., & Vågenes, H. (2020, 12. januar). *Næringsministeren: Vil utrede norsk slaverilov*. VG.  
<https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/kJLVak/naeringsministeren-vil-utrede-norsk-slaverilov>
- Haakestad, H. & Friberg, J. H. (2017). Deskillung revisited: Labour migration, neo-Taylorism and the degradation of craft work in the Norwegian construction industry. *Economic and Industrial Democracy*.
- Jahnsen, S.Ø. (2014). *Menneskehandel og tvangsarbeid. En forstudie om gråsoneproblematikk innenfor innsatsområde arbeidsmarkeds kriminalitet*. PHS Forskning 2014:3. Oslo: Politihøgskolen.
- Jørgensen, M. B. (2016). Precariat—what it is and isn't—towards an understanding of what it does. *Critical Sociology*, 42(7-8), 959-974.
- Justis- og politidepartementet. (2010). GI-31/2010 *Instruks om oppholdstillatelse til vitner i sak om menneskehandel mv*.
- Kempadoo, K., Sanghera, J., & Pattanaik, B. (2015). *Trafficking and prostitution reconsidered: New perspectives on migration, sex work, and human rights*. Routledge.
- Kirkens Bymisjon (2016). *Utsatte migranter og prekære arbeids- og levekår i Oslo. En erfaringsrapport fra Kirkens Bymisjons arbeid med nye brukergrupper*.
- Likestillingssenteret (u.å.). *Likeverdige offentlige tjenester*. Hentet 2022, 6. juni fra <https://likestillingssenteret.no/fagomrade/loft/>
- Lillevik, R., & Tyldum, G. (2021). *Irregulær bistand. En kartlegging av norske storbyers møter med irregulære migranter*. Fafo-rapport 2021:15
- Lingaas, C. Haugland, B. Skjeggstad, E. (2020). *Menn utsatt for tvangsarbeid i Norge: en rapport om deres erfaringer og juridiske situasjon*. VID vitenskapelig høgskole. Rapport 2020/1.
- LO (2018) *Strategi mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping*. Vedtatt i LOs sekretariat 3. september 2018.  
<https://www.lo.no/contentassets/b78e896562a443cfbd1f58512744fb33/rev-idert-strategi-mot-arbeidslivskriminalitet-og-sosial-dumping-2.docx-1.pdf>
- McQuade, A. (2015, 22. april). *Migrant crisis: smuggling or trafficking? Politicians don't seem to know*. The Guardian. Hentet fra <https://www.theguardian.com/global-development/2015/apr/22/migrant-crisis-smuggling-trafficking-politicians-dont-seem-to-know>
- Misje, T. (2021). The precarious inclusion of homeless EU migrants in Norwegian public social welfare: Moral bordering and social workers dilemmas. *Critical Social Policy* 1.21. SAGE.
- NTAES (2020) (Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter), *Arbeidslivskriminalitet. Situasjonsbeskrivelse 2020*
- NOU 2020:5. *Likhet for loven — Lov om støtte til rettshjelp* (rettshjelpsloven). Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. oktober 2018.

- Politidirektoratet. (2020). *Rettsavgjørelser om menneskehandel - oppdatert oversikt 31. desember 2019*.
- Regjeringen. (2021). RP 253/2020 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen*.
- RIKU. (2021a). *The Finnish Civil Society Platform against Trafficking in Human Beings* (IKV Platform). Hentet fra <https://www.riku.fi/en/victim-support-finland/victim-support-finland-influences-in-networks/the-finnish-civil-society-platform-against-trafficking-in-human-beings/>
- RIKU. (2021b). *Labour exploitation*. Hentet fra <https://www.riku.fi/en/various-crimes/labor-exploitation/>
- RIKU. (2021c). *Victim support Finland*. Hentet fra <https://www.riku.fi/en/victim-support-finland/>
- Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV (2022, 06. mars)  
<https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00>
- Sams, A., & Sorjanen, A.-M. (2014). *Severe forms of Labour Exploitation. Supporting victims of severe forms of labour exploitation in having access to justice in EU Member States. Finland*, 2014. Retrieved from [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/severe-labour-exploitation-country\\_fi.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/severe-labour-exploitation-country_fi.pdf)
- Skrivankova, K. (2010). *Between decent work and forced labour: examining the continuum of exploitation*. Joseph Rowntree Foundation
- Thorenfeldt, G., & Stolt-Nielsen, H. (2021, 25 mai). *Oslo-politiet får refs for å avdekke for få saker om menneskehandel*. Aftenposten.  
<https://www.aftenposten.no/oslo/i/Kyo85M/oslo-politiet-faar-refs-for-aa-avdekke-for-faa-saker-om-menneskehandel>
- Utlendingsforskriften (2019). Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her. (FOR-2009-10-15-1286). Lovdata.  
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2009-10-15-1286>
- van Doorninck, M. (2017). Changing the system from within: the role of NGOs in the flawed anti-trafficking framework. In *Routledge Handbook of Human Trafficking* 419-430): Routledge.
- Weatherburn, A. (2021). What is labour exploitation? The Belgian and British experience. *Archives of Criminology* 43 (1) 47-73.
- Weitzer, R. (2015). Human trafficking and contemporary slavery. *Annual review of sociology*, 41, 223-242.
- Wettre, A. M. G. M. B. (2021) *Lønnstyreri - hvilket vern har arbeidstakers lønn?* Masteroppgave, Det juridiske fakultet.  
<https://www.duo.uio.no/handle/10852/87278>
- Ødegård, A.M. & Andersen, R.K. (2021). *Arbeids- og levekår for bosatte arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen*. Fafo-rapport 2021:14.



## Grov utnytting av utenlandske arbeidstakere

De grovt utnyttede arbeidstakerne som omtales i denne rapporten befinner seg nederst på arbeidslivsstigen, og vil ofte ha behov for hjelp med mat, klær og husly i tillegg til det reint arbeidsrettslige. De har sjelden et sikkerhetsnett og situasjonen er ofte akutt. Rapporten tar utgangspunkt i Kirkens Bymisjon i Oslo sitt arbeid med denne gruppa, og beskriver regelverk, dagens hjelpeapparat og hindringer for utnyttede arbeidstakere i å ta opp kampen mot arbeidsgiverne.

Det er umulig å tallfeste hvor mange arbeidstakere som er grovt utnyttet, men trolig er problemene i bunnen av arbeidsmarkedet undervurderte. Spørsmålet er om det er behov for en ny lovbestemmelse mot grov sosial dumping, bedre støtteordninger og bedre samordning av innsatsen.



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

Fafo-rapport 2022:14  
ID-nr.: 20817