

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Deres referanse:
24/833

Vår referanse:
24/34019 - 15

Sted, dato:
Oslo, 08.05.2024

Politidirektoratets hørings svar - Forslag om strengere straffebestemmelse for grov utnytting av utlendinger i arbeids- og boligforhold mv.

Innledning

Politidirektoratet viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 13. februar 2024. Høringsfristen er 13. mai 2024.

Politidirektoratet har forelagt høringen for samtlige politidistrikt, Politiets utlendingsenhet, Økokrim, Krios og Nasjonalt ID-senter.

Politidirektoratet har mottatt innspill fra Politiets utlendingsenhet, Økokrim, Oslo politidistrikt, Vest politidistrikt, Øst politidistrikt, Innlandet politidistrikt og Krios. Mottatte innspill følger vedlagt dette hørings svaret.

Kort om høringen

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår endringer i utlendingsloven om en strengere straffebestemmelse for grov utnytting av utlendinger i arbeids- og boligforhold mv. Departementet foreslår å utvide gjerningsbeskrivelsen i § 108 tredje ledd bokstav b slik at også den som står for utnyttningen av utlendingen i selve arbeids- eller boligforholdet kan straffes. Videre foreslår departementet å tydeliggjøre vurderingstemaet i bestemmelsen ved å endre ordlyden fra «utilbørlig utnyttelse» til «grov utnytting». Det foreslås dessuten at strafferammen heves fra bot eller fengsel inntil to år, til bot eller fengsel inntil tre år.

Politidirektoratets merknader

Generelle merknader

I 2017 sendte departementet på høring forslag til endring i utlendingsloven, med forslag om straff for den som skaffer arbeid eller bosted til en utlending når forholdene innebærer en utilbørlig utnytting av utlendingens situasjon. Politidirektoratet innga hørings svar 16. november 2017. Som departementet påpeker i høringsnotatet punkt 2

mente politiet i sitt høringssvar at gjerningsbeskrivelsen burde utvides til å omfatte enda flere former for utilbørlig utnytting av utlendinger, samt at strafferammen burde heves. Lovforslaget som nå er på høring synes å ivareta det synet politiet fremmet i sitt høringssvar fra 2017.

Politidirektoratet ønsker å fremheve at alle de mottatte høringsinnspillene støtter forslaget om en strengere straffebestemmelse. I tillegg trekker enkelte av høringsinnspillene frem behovet for en revisjon av straffebestemmelsene i utlendingsloven, som fremstår som lite oversiktlig og pedagogisk, slik blant annet Oslo politidistrikt gir uttrykk for. Politidirektoratet stiller seg bak høringsinnspillene og behovet for en snarlig gjennomgang av straffebestemmelsene i utlendingsloven.

Som Økokrim fremhever og departementet vurderer i punkt 5.2 vil lovforslaget slik det nå foreligger, være et bidrag i bekjempelse av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.

Til punkt 5.3 og 5.4 – Bør bestemmelsen beskytte mot utnytting på andre områder og andre enn utlendinger og plassering av straffebudet

I punkt 5.3 fremkommer det at departementet har vurdert om det burde foreslås et straffebud som mer generelt retter seg mot grov utnytting. Et straffebud bør presisere så godt som mulig hvilken utnytting som er straffbar, og departementet foreslår derfor å fastholde og presisere at det er utnytting innenfor arbeids- eller boligforhold og når det gjelder migrasjonsrettede tjenester, straffebestemmelsen skal gjelde. I punkt 5.5 foreslås det en egen formulering om at bestemmelsen også skal kunne ramme den som utnytter eller forleder en utlending «til tigging eller tiggerliknende virksomhet». Departementet har kommet til at straffebudet ikke skal gjelde generelt for tjenester eller utnytting til seksuelle tjenester eller prostitusjon.

Departementet mener videre at man fortsatt bør operere med en straffebestemmelse som bare er rettet mot utnytting av utlendinger, jf. høringsnotatets punkt 5.3. Departementet foreslår derfor at straffebudet fortsatt skal være plassert i utlendingsloven § 108.

Både Kripos og Oslo politidistrikt gjør gjeldende at lovforslaget bør utvides til også å omfatte forhold utenfor arbeidsforhold, slik at den nye bestemmelsen reelt sett vil være en bestemmelse på nivået under menneskehandel. Oslo politidistrikt viser til at mange utlendinger som kommer til Norge ikke har som primærformål å arbeide i Norge, men at de kommer som eksempelvis asylsøkere eller har fått tillatelse til familieinnvandring. Disse vil likevel ha behov for vern mot utnyttelse.

Videre mener Kripos og Oslo politidistrikt at bestemmelsen skal gjelde uavhengig av om den utnyttede er utlending eller norsk statsborger. Kripos viser til at utenlandske arbeidstakere kan være særlig sårbare for utnyttelse, men at andre sårbarhetsfaktorer kan gjøre seg gjeldende for nordmenn, for eksempel rusavhengighet eller nedsatt funksjonsevne. I den forbindelse viser de til en av de siste avsagte dommene om menneskehandel fra Oslo tingrett den 17. januar 2024 (TOSL-2023-99538), som gjaldt utnyttelse av en norsk borger med nedsatt evne- og fungeringsnivå til tvangstjenester/arbeid. Både Kripos og Oslo politidistrikt mener bestemmelsen bør plasseres i straffeloven.

Politidirektoratet støtter tilnærmingen, og viser til de tilsvarende bestemmelser i de nordiske land. I så fall mener Politidirektoratet at bestemmelsen bør plasseres i straffeloven.

Vest politidistrikt mener det er ønskelig å plassere lovforslaget som nytt fjerde ledd bokstav c og d i utlendingsloven § 108, samt vurdere hvor påtalekompetansen skal ligge. Politidirektoratet ber departementet om å vurdere dette nærmere, forutsatt at bestemmelsen skal reguleres i utlendingsloven.

Til punkt 5.6 – Heving av strafferammen

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår at overtredelse av bestemmelsen skal straffes med bøter eller fengsel inntil 3 år.

Både Kripos og Oslo politidistrikt mener at strafferammen burde heves til 6 år. Kripos begrunner dette med at profittpotensialet kan være betydelig og at de aktuelle handlingene kan innebære kynisk og grov utnyttelse av personer i særlig sårbare situasjoner. Oslo politidistrikt viser til at strafferammen for grovt lønnstyveri er fengsel i inntil 6 år, jf. straffeloven § 396, og at det ikke er gitt at grovt lønnstyveri er noe mer eller mindre straffverdig enn en grov utnyttelse i arbeidsforholdet. Både Kripos og Oslo politidistrikt mener at bestemmelsene som regulerer menneskehandel, lønnstyveri og grov utnyttelse i arbeidslivet bør harmoniseres og sees i sammenheng.

Politidirektoratet viser til Kripos og Oslo politidistrikts vurderinger i sin helhet og slutter seg til disse. Politidirektoratet konstaterer at en tilsvarende bestemmelse i Danmark har strafferamme på 6 år.

Politidirektoratet merker seg også at Vest politidistrikt påpeker at en strafferamme på inntil 6 år vil kunne gi mulighet for bruk av skjulte tvangsmidler, hvilket vil kunne være aktuelt i de mest alvorlige tilfellene.

Med hilsen

Kristine Langkaas
Seksjonssjef

Synne Kristine Johansen
Rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg:

Høringsinnspill - Forslag om strengere straffebestemmelse for grov utnyttelse av utlendinger i arbeids- og boligforhold mv - Innlandet politidistrikt

Høringsssvar - Forslag om strengere straffebestemmelse for grov utnyttelse av utlendinger i arbeids- og boligforhold mv.

Høringsinnspill - Forslag om strengere straffebestemmelse for grov utnyttelse av utlendinger i arbeids- og boligforhold - Øst politidistrikt

Høringsinnspill - Forslag om strengere straffebestemmelse for grov utnyttelse av utlendinger i arbeids- og boligforhold - Vest politidistrikt

Høringsinnspill - Forslag om strengere straffebestemmelse for grov utnyttelse av utlendinger i arbeids- og boligforhold - Oslo politidistrikt

Til orientering - Høringsinnspill - Forslag om strengere straffebestemmelse for grov utnyttelse av utlendinger i arbeids- og boligforhold - Økokrim

Innsendt svar

Høringsinnspill - Forslag om strengere straffebestemmelse for grov utnyttelse av utlendinger i arbeids- og boligforhold - Politiets utlendingsenhet



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

Deres referanse:
24/34019-4

Vår referanse:
24/52635 - 3

Sted, dato:
Hamar, 18.04.2024

Høring - Forslag om strengere straffebestemmelse for grov utnytting av utlendinger i arbeids- og boligforhold mv.

Det vises til Politidirektoratets brev av 6. mars 2024, med høringsfrist 12. april 2024.

Det vises videre til avtale med Politidirektoratet om utsatt høringsfrist til 18. april 2024.

Forslaget til endring som nevnt i høringsbrevet er vurdert i våre fagmiljøer som arbeider med A-krim, menneskehandel og utlendingsforvaltning.

Innlandet politidistrikt har de senere år etterforsket et større antall straffesaker som er kodet til menneskehandel jf. straffeloven § 257. Dette omhandler utlendinger i landbruket som sesongarbeidere, og utnyttelsen styres ofte fra landet de kommer fra. Det samme gjelder forfalskning av arbeidskontrakter og ikke minst falske vitnemål, som benyttes som pressmiddel i arbeidssituasjon.

Foreslått bestemmelse kan også komme til anvendelse der arbeidsgivere tvinger sine arbeidstakere til å opprette ENK (enkelpersonforetak) for å få jobb. I noen tilfeller vet ikke en gang arbeidstakeren at dette er opprettet. Dette gjør at arbeidsgiver unngår alt ansvar og alle forpliktelser. Arbeidsgiverne utnytter at arbeidstageren ikke har kjennskap til sine rettigheter og plikter i forhold til norske myndigheter.

Som det er nevnt i høringen er det ofte vanskelig å bruke menneskehandel bestemmelsen da disse sakene også kan ha grader av frivillighet fra den utnyttedes side.

Beviskravet er høyt i straffeloven § 257, og det er mange vilkår som må være oppfylt for å dekke dette straffebudet.

Det er etter vår vurdering et behov for en lovbestemmelse med lavere beviskrav enn det som følger av menneskehandelsbestemmelsen, og som kan sikre en mer effektiv

strafforfølgelse av grov utnyttelse i arbeidslivet. Hva gjelder utnyttelse av utlendinger vil behovet langt på vei ivaretas gjennom departementets forslag. En tydeligere lovbestemmelse som er mer spisset opp mot grov utnyttelse i arbeidslivet, vil også kunne ha en forebyggende og preventiv effekt.

Plassering i straffeloven

Innlandet politidistrikt mener at grov utnyttelse i arbeidslivet bør straffeforfølges uavhengig av om den utnyttede er utlending eller norsk borger. Den nye bestemmelsen bør derfor ikke begrenses til å gjelde utnyttelse av utlendinger slik departementet foreslår. Bestemmelsen vil i så fall høre naturlig hjemme i straffeloven. Kjernen i bestemmelsen er å styrke det strafferettslige vernet mot utnyttelse av sårbare mennesker som ikke når opp til vilkåret om "tvang" eller hvor man ikke kan konstatere at midlene "vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig adferd" er benyttet, jf. straffeloven § 257. Erfaring tilsier at utenlandske arbeidstakere kan være særlig sårbare for utnyttelse. Andre sårbarhetsfaktorer kan imidlertid gjøre seg gjeldende for nordmenn, for eksempel rusavhengighet eller nedsatt funksjonsevne. Hvorvidt fornærmede er norsk eller utenlandsk bør etter vår vurdering ikke være avgjørende for det strafferettslige vernet. Vi har et nylig eksempel på dette i dom fra Oslo tingrett av 17. januar 2024.

Et annet argument for å innta ny lovbestemmelse i straffeloven er at tilsvarende bestemmelser i blant annet Sverige er tatt inn i deres straffelov.

Innlandet politidistrikt anbefaler etter dette at ny lovbestemmelse i Norge plasseres i straffeloven, i tilknytning til straffebestemmelsen om menneskehandel.

Andre former for utnyttelse

Dersom man inkluderer prostitusjon, andre seksuelle ytelser og andre former for tjenester enn "tigging eller tiggerlignende forhold" i bestemmelsen, vil man ha en fullverdig bestemmelse om menneskeutnyttelse som "svarer til" menneskehandelbestemmelsen.

Vi stiller videre spørsmål ved departementets vurdering av om straffebudet bør ramme utnytting i forbindelse med tjenester. Begrepet tjeneste benyttes i dagens menneskehandelbestemmelsen, og vil fange opp utnyttelse til utførelse av oppgaver som ikke naturlig faller innenfor betegnelsen arbeid. Et praktisk eksempel på en tjeneste som både nordmenn og utlendinger kan være sårbare for utnyttelse til er kriminelle tjenester som salg eller produksjon av narkotika, eller vinningskriminalitet.

Strafferamme

Justisdepartementet foreslår at overtredelse av bestemmelsen skal straffes med bøter eller fengsel inntil 3 år. Etter vår oppfatning bør strafferammen heves ytterligere. Profittpotensialet kan være betydelig og de aktuelle handlinger kan innebære kynisk og grov utnyttelse av personer i særlig sårbare situasjoner. Dette, sammenholdt med sammenlignbart lovverk, tilsier etter vår oppfatning en høyere strafferamme enn 3 år. Vi mener derfor at strafferammen bør heves til 6 år.

En strafferamme på 6 år kan umiddelbart fremstå til å harmonere dårlig med strafferammen for simpel menneskehandel på 6 år. Samtidig er det vår vurdering at den type grov utnyttelse man nå ønsker å ramme ikke nødvendigvis vil være mindre straffverdig enn simpel menneskehandel.

Oppsummering

Innlandet pd. støtter langt på vei forslaget om en strengere straffebestemmelse for grov utnyttning av utlendinger i arbeids- og boligforhold, og mener forslaget er et skritt i riktig retning for å sikre en mer effektiv straffeforfølgning av grov utnyttelse i arbeidslivet. Vi mener bestemmelsen vil ha bedre effekt dersom den gjelder for alle og plasseres i straffeloven. I en slik utnyttelsesbestemmelse i straffeloven mener vi at det også vil være riktig å inkludere utnyttelse til prostitusjon, seksuelle ytelser og tjenester. Et slikt straffebud om utnyttelse bør gis en strengere strafferamme enn tre år for klarere å gjenspeile det straffverdige i slike handlinger.

Innlandet politidistrikt stiller seg bak forslaget til endring som nevnt i høringsbrevet.

Med hilsen

Johan Martin Welhaven

Påtalesjef

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

Deres referanse:
24/34019

Vår referanse:
24/52698 - 2

Sted, dato:
Oslo, 12.04.2024

Høringssvar - Forslag om strengere straffebestemmelse for grov utnyttning av utlendinger i arbeids- og boligforhold mv.

Det vises til brev med høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet av 13. februar 2024, samt brev fra Politidirektoratet av 6. mars 2024 hvor frist for merknader til høringen er satt til 12. april 2024.

1. Innledning

Kripos leder og drifter politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel. Kompetansegruppa har som formål å bidra til økt fenomenforståelse og kunnskap om menneskehandel i norsk politi, og skal fungere som en ressursgruppe for politidistriktene.

Kompetansegruppa har gjennom flere år erfart at det er svært høye beviskrav i straffebestemmelsen om menneskehandel i form av tvangsarbeid jf straffeloven §§ 257/258. Det er etter vår vurdering et behov for en lovbestemmelse med lavere beviskrav enn det som følger av menneskehandelbestemmelsen, og som kan sikre en mer effektiv strafforfølgelse av grov utnyttelse i arbeidslivet. Hva gjelder utnyttelse av utlendinger vil behovet langt på vei ivaretas gjennom departementets forslag. En tydeligere lovbestemmelse som er mer spisset opp mot grov utnyttelse i arbeidslivet, vil også kunne ha en forebyggende og preventiv effekt.

Siden innføringen av straffebestemmelsen om menneskehandel i 2003, er det avsagt 52 fellede dommer om menneskehandel. Av disse gjelder kun fire dommer utnyttelse til tvangsarbeid. Vår erfaring tilsier at utlendinger utnyttes i arbeidslivet i langt større omfang enn dette. Med et så lavt antall domfellelser om tvangsarbeid kan man i praksis si at det per i dag finnes et "lovtomt rom" mellom den utnyttelse i arbeidslivet som rammes av utlendingslov, arbeidsmiljølov eller andre aktuelle bestemmelser (gjerne karakterisert som sosial dumping) - og den utnyttelse i arbeidslivet som rammes av straffelovens §§ 257/258 om menneskehandel i form av tvangsarbeid.

2. Ny lovbestemmelse bør plasseres i straffeloven

Justis- og beredskapsdepartementet har i sitt høringsnotat begrunnet behovet for å kriminalisere arbeidsutnyttning slik:

Departementet mener at det også i Norge er behov for et straffebud som kan ramme grov utnyttning i arbeidslivet uten at det stilles krav om et tvangselement. Et slik straffebud vil både beskytte enkeltindividet, og forebygge arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. En bestemmelse som retter seg mot arbeidsutnyttning på nivået under menneskehandel vil for øvrig kunne få den sekundærvirkning at det avdekkes flere saker om menneskehandel, siden terskelen for å igangsette etterforskning vil bli lavere.

Lovbestemmelsens formål er effektiv strafforfølgning av grov utnyttelse i arbeidslivet. Utformingen av bestemmelsen har flere likhetpunkter med straffebestemmelsen om menneskehandel. Vår vurdering er derfor at bestemmelsen hører best hjemme i straffeloven, og ikke i utlendingsloven.

Ny bestemmelse vil også komplementere det nye straffebudet i straffeloven om lønnstyveri jf. straffeloven § 395. Lønnstyveri er tiltenkt de situasjoner der en arbeidsgiver uberettiget beriker seg av arbeidstakers lønn. Dette omfatter flere situasjoner hvor fellesnevneren er at gjerningspersonen bevisst, og for egen vinning, "stjeler" en ytelse arbeidstakeren(e) rettmessig har krav på i henhold til avtale eller lov/forskrift. Det klassiske eksempelet på lønnstyveri er at arbeidsgiver ikke betaler lønn i det hele tatt eller at lønnen er for lav i forhold til hva som følger av lov eller avtale. Vi oppfatter bestemmelsen om lønnstyveri å ha et snevrere nedslagsfelt enn ny bestemmelse om grov utnyttelse av utlending i arbeidslivet. Samlet vil således disse to bestemmelsene kunne fylle store deler av det "lovtomme rom" for utnyttelsessituasjoner i arbeidslivet som er omtalt ovenfor.

Kripos mener at grov utnyttelse i arbeidslivet bør straffeforfølges uavhengig av om den utnyttede er utlending eller norsk borger. Den nye bestemmelsen bør derfor ikke begrenses til å gjelde utnyttelse av utlendinger slik departementet foreslår. Bestemmelsen vil i så fall høre naturlig hjemme i straffeloven. Kjernen i bestemmelsen er å styrke det strafferettslige vernet mot utnyttelse av sårbare mennesker som ikke når opp til vilkåret om "tvang" eller hvor man ikke kan konstatere at midlene "vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig adferd" er benyttet, jf. straffeloven § 257. Erfaring tilsier at utenlandske arbeidstakere kan være særlig sårbare for utnyttelse. Andre sårbarhetsfaktorer kan imidlertid gjøre seg gjeldende for nordmenn, for eksempel rusavhengighet eller nedsatt funksjonsevne. Hvorvidt fornærmede er norsk eller utenlandsk bør etter vår vurdering ikke være avgjørende for det strafferettslige vernet. Det vises til at en av de sist avsagte dommene for menneskehandel gjaldt utnyttelse av en norsk borger til tvangstjenester/arbeid, jf. dom fra Oslo tingrett av 17. januar 2024.

Et ytterligere argument for å innta ny lovbestemmelse i straffeloven er at tilsvarende bestemmelser i de øvrige nordiske land er tatt inn i deres straffelov. Kripos ser få gode grunner til at man skal ha en annen regulering hos oss.

Kripos anbefaler etter dette at ny lovbestemmelse i Norge plasseres i straffeloven, i tilknytning til straffebestemmelsen om menneskehandel.

3. Bør andre former for utnyttelse rammes av bestemmelsen?

Dersom man inkluderer prostitusjon, andre seksuelle ytelser og andre former for tjenester enn "tiggende eller tiggerlignende forhold" i bestemmelsen, vil man ha en fullverdig bestemmelse om menneskeutnyttelse som "svarer til" menneskehandelbestemmelsen. Unntak vil gjelde for utnyttelse til organdonasjon eller krigstjeneste. For sistnevnte utnyttelsesformer vil det imidlertid ikke være behov for en egen bestemmelse om utnyttelse i tillegg til straffeloven §§ 257/258.

Hva gjelder prostitusjon og andre seksuelle ytelser, vil etter vår vurdering ikke behovet for å regulere andre former for utnyttelse enn det som rammes av menneskehandelbestemmelsen være like stort som for utnyttelse i arbeidslivet. En regulering vil likevel kunne få betydning ved at man kan ramme utnyttelsessituasjoner som ikke rammes av menneskehandelbestemmelsen på grunn av fravær av bruk av midler eller fravær av bevis for dette, og hvor det ikke nødvendigvis dreier seg om voldtekt eller andre former for seksuallovbrudd regulert i straffeloven kapittel 26. Gitt at en utnyttelsesbestemmelse plasseres i tilknytning til menneskehandelbestemmelsen, vil det harmonere godt at prostitusjon eller andre seksuelle ytelser også rammes. Dette, selv om seksuallovbrudd for øvrig reguleres i straffeloven kapittel 26.

Vi mener at løsningen i den danske straffeloven § 262 b er et godt eksempel på hvordan prostitusjon og andre seksuelle ytelser kan inkluderes i lovteksten.

Kripos stiller videre spørsmål ved departementets vurdering av om straffebudet bør ramme utnyttelse i forbindelse med tjenester. Begrepet tjeneste benyttes i dagens menneskehandelbestemmelsen, og vil fange opp utnyttelse til utførelse av oppgaver som ikke naturlig faller innenfor betegnelsen arbeid. Et praktisk eksempel på en tjeneste som både nordmenn og utlendinger kan være sårbare for utnyttelse til er kriminelle tjenester som salg av narkotika eller vinningskriminalitet.

4. Strafferammen

Justisdepartementet foreslår at overtredelse av bestemmelsen skal straffes med bøter eller fengsel inntil 3 år. Etter vår oppfatning bør strafferammen heves ytterligere. Profittpotensialet kan være betydelig og de aktuelle handlinger kan innebære kynisk og grov utnyttelse av personer i særlig sårbare situasjoner. Dette, sammenholdt med sammenlignbart lovverk, tilsier etter vår oppfatning en høyere strafferamme enn 3 år. I den danske bestemmelsen om "menneskeutnyttelse" er strafferammen fengsel inntil 6 år. Vi mener dette bedre gjenspeiler alvoret ved denne type utnyttelse. Videre vises det til at strafferammen for grovt lønnstyveri er satt til 6 år.

En strafferamme på seks år kan umiddelbart fremstå til å harmonere dårlig med strafferammen for simpel menneskehandel på seks år. Samtidig er det vår vurdering at den type grov utnyttelse man nå ønsker å ramme ikke nødvendigvis vil være mindre straffverdig enn simpel menneskehandel. Dette særlig dersom bestemmelsen plasseres i straffeloven med et utvidet innhold som foreslått av Kripos. Det påpekes i denne sammenheng at flere, herunder også politiets kompetansegruppe mot menneskehandel, har argumentert for at strafferammen for menneskehandel bør heves. Det kan herunder vises til Matningsdals kommentarer til straffenivået for menneskehandel inntatt i Universitetsforlagets kommentarutgave på side 502. Strafferammen i bestemmelsene som regulerer menneskehandel, lønnstyveri og grov utnyttelse i arbeidslivet bør harmonere og sees i sammenheng. Etter vår vurdering bør departementet derfor vurdere å sette strafferammen opp til seks år. Samtidig foreslår vi at det igangsettes et arbeid for

å utrede behovet for en økning av strafferammen for henholdsvis simpel og grov menneskehandel.

Også for det tilfellet at departementet velger å holde fast ved å regulere utnyttelse av utlendinger i arbeidslivet i utlendingsloven, bør strafferammen etter vår vurdering settes høyere enn foreslåtte tre år.

5. Konklusjon

Kripas støtter langt på vei forslaget om en strengere straffebestemmelse for grov utnyttelse av utlendinger i arbeids- og boligforhold, og mener forslaget er et skritt i riktig retning for å sikre en mer effektiv straffeforfølgning av grov utnyttelse i arbeidslivet. Kripas mener bestemmelsen vil ha bedre effekt dersom den gjelder for alle og plasseres i straffeloven. I en slik utnyttelsesbestemmelse i straffeloven mener vi at det også vil være riktig å inkludere utnyttelse til prostitusjon, seksuelle ytelser og tjenester. Et slikt straffebud om utnyttelse bør gis en strengere strafferamme enn tre år for klarere å gjenspeile det straffverdige i slike handlinger.

Med hilsen

Kristin Ottesen Kvigne

Saksbehandler:

Anja Perminow Straand
politiadvokat

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Kopi:

Det nasjonale
statsadvokatembetet for
bekjempelse av organisert
og annen alvorlig
kriminalitet

Postboks 2101 Vik

0125

OSLO



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

Deres referanse:
24/34019-4

Vår referanse:
24/52659 - 2

Sted, dato:
Ski, 11.04.2024

Høring - Forslag om strengere straffebestemmelse for grov utnyttning av utlendinger i arbeids- og boligforhold

Det vises til Politidirektoratets oversendelse 6. mars d.å. vedr. forslag om å skjerpe straffebestemmelsen i utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav b. Politidirektoratet ber om innspill til forslaget som Justis- og beredskapsdepartementet har sendt på offentlig høring. Forslaget innebærer en utvidelse av gjerningsbeskrivelsen slik at den i tillegg til å ramme den som "formidler" arbeid eller bosted, også rammer den som står for utnyttelsen av utlendingen i selve arbeids- eller boligforholdet. Videre foreslås det å tydeliggjøre vurderingstemaet i bestemmelsen ved å endre ordlyden fra "utilbørlig utnyttelse" til "grov utnyttning". Det foreslås dessuten at strafferammen heves til bot eller tre års fengsel. Politidirektoratet angir frist for innspill til 12. d.m.

Øst politidistrikts innspill følger nedenfor.

Generelle kommentarer

Øst politidistrikt er enig i at det er behov for å kriminalisere utnyttelse for forhold som ikke kvalifiserer som menneskehandel etter straffeloven § 257. Den klargjøringen som fant sted gjennom høyesterettsdommen inntatt i Rt. 2015 s. 1217 har blant annet vist at det er behov for en mer vidtfavnende straffebestemmelse. Av flere grunner er det også store bevismessige utfordringer knyttet til disse sakene. Særlig er den fornærmedes stilling utfordrende, blant annet som følge av at det i disse situasjonene er elementer av frivillighet. De fornærmedes frykt for represalier kan føre til at politiet ofte har et kort vindu for å sikre forklaringer fra fornærmede og eventuelle vitner som er i tilsvarende situasjon før de reiser videre for å sikre nytt inntektsbringende arbeid og ofte forsvinner ut av Norge.

Etter vår erfaring er fenomenforståelse i alle ledd viktig for at en skal kunne ende opp med positiv påtaleavgjørelse og senere domfellelse. Politipatruljer som kommer over slike forhold på oppdrag må vite litt om denne type utnyttelse. Videre er det viktig at fornærmede blir tatt på alvor dersom de først henvender seg til politiet på egen hånd for å levere anmeldelse. Det er risiko for at henvendelser fra utlendinger og andre personer i aktuelle miljøer kan ende med henleggelse fordi myndighetene ikke oppfatter hva det er de sier fra om eller at det fremstår som en sivil konflikt med en arbeidsgiver.

Til punkt 5.3 Utvidelse av bestemmelsen til andre områder enn arbeidslivet og andre enn utlendinger

Det reises spørsmål i høringsnotatets pkt. 5.3 om den nye bestemmelsen også bør gjelde på andre områder enn i arbeidslivet og om den også bør gjelde utnyttelse av andre enn utlendinger. Øst politidistrikt er enig i at det er behov for et straffebud om grov utnyttelse av utlendinger i arbeidslivet uten at det kan bevises at det foreligger tvang fra arbeidsgivers side. Slik Høyesterett påpekte i Rt. 2015 s. 1217 er det sammenhengen mellom en vanskelig situasjon som fremmed i Norge og utnyttelsen som er avgjørende. Vi er enig i at det primært er disse personene som trenger et økt rettsvern, og at den nye straffebestemmelsen derfor begrenses til å gjelde utnyttelse av utlendinger.

Det å skaffe bolig for en utenlandsk arbeidstaker i Norge som ikke snakker norsk og begrenset med engelsk kan være vanskelig, og noen arbeidsgivere synes å utnytte dette ved å tilby dårlige og trange boforhold til utenlandske arbeidstakere til urimelig høy pris. Det er derfor viktig, slik departementet foreslår, at ikke bare formidleren, men også den som står for utnyttelsen av utlendingen i bo- eller arbeidsforholdet, rammes av den nye straffebestemmelsen. Vi ser også behovet for å ramme utnyttelse av tiggere og "gateartister", og vi tiltrer departementets begrunnelse for at det er "arbeid" i vid forstand som skal omfattes av lovendringen.

Vi støtter endringen fra "bolig" til "bosted" idet mange som er i risiko for slikt, nettopp tilbys kummerlige forhold som ikke faller inn under bolig. Herunder kan det tenkes at de bør i skur, uthus, på madrass i kjellere, sovesaler eller i omgjorte rom som egentlig ikke er tillat som soverom.

Til punkt 5.4 Lovmessig plassering av straffebudet

Sett hen til ovennevnte, at det er utlendinger som er målgruppen for vernet etter den nye bestemmelsen, er Øst politidistrikt enig i at det er hensiktsmessig å plassere den nye bestemmelsen i utlendingsloven § 108.

Til punkt 5.5.3 Vilkår om «grov utnyttning»

Departementet har i høringsnotatets pkt. 5.5.3 kommet frem til at "utilbørlig utnyttelse" i gjeldende § 108 tredje ledd bokstav b bør byttes ut med "grov utnyttning". Etter Øst politidistrikts vurdering bør det gjeldende begrepet "utilbørlig utnyttelse" videreføres.

Både straffebudet om menneskehandel i strl. § 257 og den relativt nye straffebestemmelsen om lønnstyveri i strl. § 395 benytter uttrykket "utilbørlig". Det foreslåtte vilkåret om "grov utnyttning" bidrar etter vårt syn ikke til å klargjøre hvilke situasjoner man ønsker å fange opp ved straffebestemmelsen. Den konkrete helhetsvurderingen vil bli utfordrende når det ikke gis konkrete føringer i loven for hva

en definerer som grovt. I så måte gir "utilbørlig utnyttelse" en mer dekkende beskrivelse av de forhold som bør rammes av straffebudet.

Ved å benytte ordet "grovt" indikerer en også at det er et utgangspunkt av mindre grove forhold å sammenligne med slik som er vanlig i strafferetten. Når det ikke er slik, er det en risiko for at endringsforslaget vil føre til vanskelige grensedragninger i de tilfeller der det fremstår som klart at en person bli utnyttet, men en er usikker på om det når opp til terskelen for *grovt* utnyttelse.

Nettopp fordi de situasjoner som kan falle inn under bestemmelsen er så varierte, vil det ikke la seg gjøre å fange opp klare alternativer for når noe er grovt og angi som eksempler i selve lovteksten slik en gjør i en del andre straffebud. Bruk av "grovt" som en kvalifisering av utnyttelsen kan også medføre at en ser hen til strafferettens generelle indikasjoner på grove forhold, typisk at det fremstår som planmessig, organisert, begått over tid, osv. En risikerer således at fravær av slike alminnelige strafferettslige indikasjoner på grove overtredelser vil medføre at straffebestemmelsen ikke anvendes.

Til punkt 5.6 Heving av strafferammen

Øst politidistrikt er enig i at strafferammen bør heves til bøter eller fengsel i inntil tre år. Dette vil ha en viktig signaleffekt og kanskje også virke noe forebyggende. Vi anser det naturlig å se hen til straffeutmålingen som er gjort i rettspraksis etter den strengere bestemmelsen om menneskehandel i strl. § 257, og at det ikke er behov for en differensiering i strafferammen utover dette.

Med hilsen

Erik Kongsgaard

Politiadvokat 2

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Kopi:

Marianne Charlotte Weel

Kreutz

Merete Christin Beck



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

Deres referanse:
24/34019-4

Vår referanse:
24/52909 - 2

Sted, dato:
Bergen, 09.04.2024

Høring - Forslag om strengere straffebestemmelse for grov utnytting av utlendinger i arbeids- og boligforhold mv.

Vi viser til brev fra Politidirektoratet av 6. mars 2024 (ref. 24/34019 – 4) hvor det bes om uttalelser fra politidistriktene vedrørende Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 13. februar 2024 med forslag om strengere straffebestemmelse for grov utnytting av utlendinger i arbeids- og boligforhold mv.

Vest politidistrikt støtter forslaget om å innføre en strengere straffebestemmelse for grov utnytting av utlendinger i arbeids- og boligforhold mv. Etter vårt syn er det et klart behov for å utvide og skjerpe virkeområdet for dagens straffebestemmelse i utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav b, slik at straffebudet i (enda) større grad rammer grov utnyttelse av utlendinger som ikke skjer med bruk av et tvangsmiddel.

Om behovet for straffebudet

Vest politidistrikt er enig i at det er behov for et straffebud som kan ramme grov utnytting av utlendinger i sårbare situasjoner selv om det ikke er brukt tvang. Dagens straffelovgivning har ingen bestemmelse som klart rammer sosial dumping¹ når forholdet ikke faller inn under bestemmelsene om menneskehandel. De foreslåtte bestemmelsene fremstår åpenbart velegnet til å tette dette tomrommet i straffelovgivningen.

Utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav b første straffalternativ rammer i dag utnytting som skjer ved bruk av såkalte mellommannstjenester, dvs. tjenester som kobler utlendingen til en annen aktør når forholdet innebærer en utilbørlig utnyttelse av utlendingens situasjon. Videre kan det være straffbar medvirkning å benytte seg av slike mellommannstjenester når forholdet innebærer en utilbørlig utnyttelse av utlendingens

¹ Med *sosial dumping* sikter vi særlig til situasjoner hvor utenlandske arbeidstakere som utfører arbeid i Norge får vesentlig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn norske arbeidstakere, jf. blant annet begrepsbruken i Departementene, Handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, 1. oktober 2022, side 5.

situasjon.² Som påpekt av departementet omfatter gjerningsbeskrivelsen derimot ikke direkte ansettelse av utlendingen, og heller ikke utleie eller fremleie av bolig.

I dag står man dermed i den noe paradoksale situasjonen at gjerningsbeskrivelsen i utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav b ikke rammer den som selv sørger for rekruttering, innlosjering og ansettelse av utlendinger til arbeid under særdeles kummerlige forhold, mens det samme straffebudet rammer dem som formidler utlendinger til bopel og arbeid under tilsvarende forhold, eller som medvirker til dette. Det er med andre ord et straffbarhetsvilkår at gjerningspersonen driver en formidlingstjeneste eller medvirker ved å benytte slike formidlingstjenester. Det er vanskelig å se at slik formidling eller å gjøre bruk av dette er *mer* straffverdig enn når gjerningspersonen selv rekrutterer, ansetter og innlosjerer utlendingen, særlig dersom overtrederen eller medvirkeren vet at forholdet vil innebære en utilbørlig utnyttelse av en utlendings situasjon.

Vest politidistrikt merker seg at departementet skriver at en bestemmelse som retter seg mot arbeidsutnytting på nivået under menneskehandel vil kunne få den sekundærvirkning at det avdekkes flere saker om menneskehandel, siden terskelen for å igangsette etterforskning vil bli lavere. Til dette bemerker vi at menneskehandel er et sentralt prioritert,³ og terskelen for å iverksette etterforskning følger direkte av straffeprosessloven § 224 første ledd⁴. Erfaringsmessig avdekkes saker om menneskehandel oftest gjennom politiets egen innsats. Dersom endringene som foreslås i høringsnotatet blir vedtatt, kan en slik sekundæreffekt være mulig ved at det kan bli en vekselvirkning mellom den nye straffebestemmelsen og bestemmelsene om menneskehandel. Vi antar at bevisene på et innledende stadium av en etterforskning ikke sjelden kan ligge slik an at det vil være skjellig grunn til mistanke om grov utnyttelse, men at det ikke vil være skjellig grunn til mistanke om menneskehandel. En sekundæreffekt av tvangsmiddelbruk i en sak om grov utnyttelse av en utlending kan da bli at det avdekkes bevis for at det foreligger menneskehandel. En slik vekselvirkning finner vi langt på vei i dagens lovgivning i forholdet mellom bestemmelsene om menneskehandel og hallikvirksomhet (straffeloven §§ 257 og 315).

Bør bestemmelsen beskytte mot utnytting på andre områder enn i arbeidslivet, og bør den gjelde også ved utnytting av andre enn utlendinger?

Vest politidistrikt støtter departementets forslag om å begrense straffebudet til å beskytte mot utlendinger mot utnytting i arbeidslivet, boligforhold og i forbindelse med utstedelse av erklæringer, tilsagn eller dokumenter til bruk for en sak etter utlendingsloven. Det er også dette vi oppfatter er kjernen i bestemmelsen. Utnyttelse i andre tilfeller vil antakelig kunne fanges opp med mer generelle straffebud.

Vest politidistrikt støtter også departementets forslag om å begrense den vernede personkretsen til utlendinger. Selv om de tilsvarende bestemmelsene i svensk, dansk og finsk rett ikke er formelt begrenset til å gjelde beskyttelse av utlendinger, er det utnytting av utlendinger som har stått sentralt som begrunnelse for reglene.

² Et illustrerende eksempel er Rt. 2015 s. 1217 avsnitt 77 følgende.

³ Se Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2024 kapittel III, punkt 2.

⁴ Jf Riksadvokatens rundskriv Del II, nr. 3/1999 kapitel III

Plasseringen av straffebudet

Vest politidistrikt støtter departementets forslag om å beholde straffebestemmelsen i utlendingsloven. Vi viser til at straffebudet skal beskytte sårbare utlendinger.

Vi merker oss ellers at departementet vil vurdere om det kan være grunn til en mer helhetlig gjennomgang av utlendingsloven § 108. Etter vårt syn er det et klart behov for en revisjon, for eksempel i form av et nytt kapittel 12 A i utlendingsloven.

Utlendingsloven § 108 er blitt meget omfangsrik med straffebestemmelser som har svært ulik grad av straffverdighet. Flere av bestemmelsene er dessuten overlappende. I tillegg inneholder utlendingsloven § 108 regler om straffrihet (sjette ledd) og regler om anmeldingsplikt for Utlendingsdirektoratet i visse tilfeller (sjunde ledd), som naturlig hører hjemme i egne bestemmelser. Et annet eksempel er bestemmelsene om grov menneskesmugling i femte ledd, som rammer lovbrudd med så høy straffverdighet at bestemmelsene antakelig hadde hørt mer "hjemme" i straffeloven kapittel 24.

Kommentarer til utformingen av lovforslaget

I høringsnotatet foreslås det at gjerningsbeskrivelsen skal utvides slik at bestemmelsen i tillegg til å ramme den som "formidler" arbeid eller bosted, også rammer den som "utnytter" utlendingen i selve arbeids- eller boligforholdet. I tillegg foreslås det at vilkåret "utilbørlig utnyttelse" endres til "grov utnyttning".

Vest politidistrikt mener formuleringen "utilbørlig utnyttelse" er noe gammelmodig og kan med fordel erstattes med et mer moderne og forståelig begrep. Vi støtter derfor forslaget om å endre ordlyden til "grov utnyttning". Et godt alternativ kan også være "misbruk".⁵

Slik lovforslaget er utformet er varianter av ordet "utnytte" brukt to ganger, men i litt forskjellig sammenheng og betydning. For det første brukes ordet som et av flere mulige handlingsalternativ og som et alternativ til "forlede". For det andre brukes ordet – og da sammen med den språklige forsterkningen *grov* – som en angivelse av en rettslig terskel som alle handlingsalternativ må overstige for å være straffbare. Brukt i den sistnevnte betydning omfatter altså "grov utnyttning" handlingsalternativet "utnytter", men også andre handlinger. Dette er lovteknisk uheldig. Etter vårt syn bør derfor ordet "utnytter" endres. Et godt alternativ kan kanskje være "gjør bruk av", som er brukt i gjerningsbeskrivelsen til § 108 tredje ledd bokstav a om bruk av ulovlig arbeidskraft.

Vest politidistrikt er enig med departementet i at det ikke er grunn til noen særregulering i utlendingsloven knyttet til utnyttning til seksuelle tjenester eller prostitusjon. Dette fanges allerede opp av straffebestemmelsene i straffeloven kapittel 26.

Vest politidistrikt støtter forslaget om å uttrykkelig nevne tiggende eller tiggerliknende virksomhet i straffebestemmelsen. Her kan det imidlertid oppstå spørsmål hva som utgjør grov utnyttning hvis gjerningspersonen får noen i sin nærmeste familie til å utføre tiggende eller tiggerliknende virksomhet, dersom gjerningspersonen også selv er i en sårbar situasjon. Vi antar for vår del at terskelen for hva som utgjør grov utnyttning vil blant annet bero på hvilken relasjon de involverte har, deres alder og omfanget av virksomheten. Terskelen for grov utnyttning vil antakelig ligge lavere hvis utlendingen som utnyttes til tiggende er mindreårig enn hvis det er en jevnaldrende ektefelle som blir utnyttet til det samme. Det vil være en fordel om spørsmålene berøres i proposisjonen.

⁵ Slik Rt. 2015 s. 1217 avsnitt 48 første setning: "Jeg leser dette slik at begrepet «utilbørlig utnyttelse» skal forstås noenlunde synonymt med «misbruk»."

Heving av strafferammen – prosessuelle konsekvenser

Strafferammen ved overtredelse av utlendingsloven § 108 tredje ledd er bot eller fengsel inntil to år. Departementet foreslår nå å heve strafferammen til bot eller fengsel i tre år. Dette gjøres lovteknisk ved at straffebudet flyttes til utlendingsloven § 108 fjerde ledd, samtidig som det foretas en omredigering av andre bestemmelser i tredje og fjerde ledd.

Til det siste vil Vest politidistrikt bemerke at på generelt grunnlag er det en fordel om straffebud enten forblir i sine respektive bestemmelser eller at de tildeles nye bestemmelser som ikke er tatt i bruk i loven tidligere. Å gjenbruke eldre bestemmelser med nytt innhold kan blant annet by på utfordringer opp mot kodeverket i de systemer som politiet benytter ved straffesaksbehandling, som ofte er knyttet til straffebestemmelsene. Dette gjelder blant annet STRASAK og utskrift av straffeattester, som i alminnelighet bare ramser opp de bestemmelser som er overtrådt av personen utskriften gjelder, uten nærmere beskrivelse av bestemmelsenes innhold. For at straffeattesten skal forstås riktig vil leseren måtte vite hva bestemmelsens innhold både før og etter lovendring. Vi stiller derfor spørsmål ved om det er nødvendig og hensiktsmessig med en slik gjenbruk og omredigering som det legges opp til i høringsnotatet. Det fremstår enklere å flytte de strengere bestemmelsene til § 108 fjerde ledd ny bokstav c og d.

Flyttingen av straffebestemmelsen fra utlendingsloven § 108 tredje ledd til fjerde ledd medfører samtidig at påtalekompetansen flyttes fra politiet til statsadvokaten. Politiet har som kjent delegert påtalekompetanse for overtredelser av § 108 tredje ledd, men ikke for overtredelser av fjerde eller femte ledd, se straffeprosessloven § 67 annet ledd bokstav c. Sett hen til utviklingen i påtaleretten over tid, hvor påtalekompetansen i stadig større utstrekning er lagt til politiet, er det vanskelig å se gode grunner for ikke å gi politiet påtalekompetanse for overtredelser av utlendingsloven § 108 fjerde ledd. For øvrig nevner vi som en kuriositet at straffeprosessloven § 67 annet ledd bokstav c også henviser til utlendingsloven § 108 sjette ledd, noe som antakelig er en etterlevning fra da utlendingsloven § 108 sjette ledd inneholdt et eget medvirkningstillegg før ikrafttreddelsen av den alminnelige medvirkningsbestemmelsen i straffeloven § 15.

Når det gjelder forslaget om en strafferamme på fengsel i inntil tre år, stiller vi spørsmål ved om ikke strafferammen heller bør settes til fengsel i inntil seks år. For det første vil en slik strafferamme harmonere bedre med strafferammen i straffeloven § 315 første ledd, som i likhet med den foreslåtte straffebestemmelsen rammer straffbare handlinger i sjiktet under menneskehandel. For det andre har både Sverige og Danmark høyere strafferamme. Og for det tredje vil en strafferamme kunne åpne for bruk av skjulte tvangsmidler, blant annet kommunikasjonskontroll etter straffeprosessloven § 216 b. Med en strafferamme på fengsel i inntil seks år vil det også være mulig å ta i bruk kommunikasjonsavlytting dersom handlingen skjer som ledd i aktivitetene til en organisert kriminell gruppe, jf. straffeloven § 79 bokstav c, jf. straffeprosessloven § 216 a. Det er dessverre ikke vanskelig å tenke seg at det kan forekomme tilfeller hvor flere personer kan gå sammen om å grovt utnytte utlendinger i en sårbar situasjon over tid.

Høringssvaret er utarbeidet av politiadvokat Øyvind Røyneberg.

Med hilsen

Gunnar Henry Fløystad
Politiinspektør

Per Johan Askevold
Politiinspektør

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

Deres referanse:
24/34019

Vår referanse:
24/52886 - 2

Sted, dato:
Oslo, 10.04.2024

Høring - Forslag om strengere straffebestemmelse for grov utnyttning av utlendinger i arbeids- og boligforhold med videre

Innledning

Oslo politidistrikt (OPD) viser til Justis- og beredskapsdepartementet sitt høringsnotat av 13. februar 2024 med forslag om strengere straffebestemmelse for grov utnyttning av utlendinger i arbeids- og boligforhold mv. Formålet med forslaget er slå ned på grov utnyttning av utlendinger som er i en sårbar situasjon, selv om forholdet ikke kan kategoriseres som menneskehandel. Høringsfristen er 13.mai 2024. Politidirektoratet (POD) ber i den forbindelse om innspill fra Oslo politidistrikt. Frist for innspill til POD er satt til 12. april 2024.

OPD støtter i utgangspunktet det fremlagte forslaget og høringsnotatets begrunnelse. Det vises i den forbindelse til tidligere høringsuttalelser fra OPD fra 2017 og 2022 til høring 17/5390 om revisjon av § 108 tredje ledd bokstav b. Det er viktig å tette hullet i lovverket slik at også den som står for selve utnyttelsen i arbeids- eller boligforholdet kan straffes. En ny lovbestemmelse her vil kunne virke preventivt og kan føre til at også flere menneskehandelsaker avdekkes og etterforskes. For at dette siktemålet skal få effekt er det imidlertid et ønske fra OPD om en mer generell utformet bestemmelse som plasseres i straffeloven, og i alle fall en mer anvendelig ordlyd enn forslaget tar sikte på. OPD benytter samtidig anledningen til å påpeke behovet for en revisjon av hele straffebestemmelsen i utlendingsloven § 108 som begynner å bli omfattende og uoversiktlig.

Til punkt 5.2 Behov for å kriminalisere arbeidsutnyttning mv. på nivået under menneskehandel

OPD er enig i at det er et behov for å kriminalisere tilfeller der det foreligger utnyttning i arbeidslivet som mangler tvangselementet i straffeloven § 257, eller der dette etter en etterforskning ikke lar seg bevise og en nå ikke har et alternativ til nedsubsumering.

Slik regelverket er utformet i dag er det et "lovtomt rom" for den som faktisk står for selve utnyttelsen i arbeids- eller boligforholdet som bør tettes, ved at ikke bare formidling, men også selve utnyttelsen gjøres straffbar. En slik kriminalisering vil også komplementere bestemmelsen om lønnstyveri i straffeloven §§ 395 og 396 og samlet gi godt dekke mot ulike former for utnyttelse i arbeidslivet.

Til punkt 5.3 Bør bestemmelsen beskytte mot utnyttning på andre områder enn i arbeidslivet, og bør den gjelde også ved utnyttning av andre enn utlendinger?

OPD mener at det kan være uheldig å begrense bestemmelsen til å kun gjelde utlendinger. Vi er enige i at det ofte vil være utlendinger som utnyttes, men det vil ikke alltid være tilfellet. De fleste utlendinger oppnår også statsborgerskap etter hvert, og noen vil fortsatt kunne være utsatt for utnyttelse særlig i arbeidsforhold, for eksempel grunnet ulike nivåer av språk, utdanning, integrering o.l.

I tillegg vil også andre grupper kunne være utsatt for utnyttelse i arbeids- og boligforhold. Det vil særlig kunne være aktuelt for fornærmede som har en psykisk utviklingshemming eller andre personlige forhold som rusmisbruk eller psykisk sykdom, som medfører økt sårbarhet for utnyttelse. Det vises i den forbindelse til nylig avsagt dom i Oslo tingrett 17.01.2024 (TOSL-2023-99538) om menneskehandel, som et eksempel på dette og hvor fornærmede i saken var norsk statsborger. Det staffverdige med departementets forslag er å utnytte noen grovt i arbeidslivet, om vedkommende er norsk eller utlending gjør etter OPDs mening ikke forholdet mer eller mindre straffverdig og bør derfor ikke være avgjørende.

Videre så fremkommer det av departementets forslag i punkt 5.2 at den foreslåtte bestemmelsen vil kunne medføre at det blir avdekket flere menneskehandelssaker da terskelen for å igangsette etterforskning blir lavere. Denne virkningen vil imidlertid ikke inntre hvis bestemmelsens virkeområde blir for snevert. Det vises her også til OPD sine merknader lenger ned til punkt 5.5.2, som slik det er foreslått av Departementet ytterligere innskrenker virkeområdet til bestemmelsen. Saker som er etterforsket som menneskehandel, men der tvangselementet ikke lar seg bevise, vil da måtte henlegges etter bevisets stilling om den nye bestemmelsen får et for snevert anvendelsesområde. Hvis den nye bestemmelsen omfatter alle borgere vil forhold i stedet kunne nedsubsumeres.

Til punkt 5.4 Spørsmålet om hvorvidt straffebudet bør plasseres i utlendingsloven, i arbeidsmiljøloven eller i straffeloven.

OPD mener det er hensiktsmessig å plassere straffebudet i straffeloven da det vil ha nær tilknytning til straffeloven § 257 om menneskehandel. Det er også i straffeloven bestemmelsen om lønnstyveri er plassert, jf. straffeloven § 395 og § 396. En plassering i straffeloven vil gjøre bestemmelsen mer tilgjengelig og vil sannsynligvis i større grad medføre det ønskede formålet om å kriminalisere, etterforske og iretteføre handlinger på nivået under menneskehandel.

Utlendingsloven § 108 er allerede omfattende og lite pedagogisk, og det er generelt på tide med en revisjon av hele bestemmelsen. Videre er utlendingsloven en spesiallov og en plassering av en slik utnyttelsesbestemmelse i straffeloven vil gi et tydeligere signal. Det vises i tillegg til at de øvrige nordiske landene har plassert sin tilsvarende bestemmelse i straffeloven.

Til punkt 5.5 Nærmere om innholdet i straffebudet

Til punkt 5.5.1 Hvilke typer av utnyttning som kan rammes

Det foreslås at bestemmelsen skal ramme den som *"utnytter eller forleder en utlending til arbeid [...]"*. Samtidig må det, jf. punkt 5.5.3, også bevises at det foreligger en *"grov utnyttning"* av utlendingens situasjon. OPD stiller spørsmålet ved behovet for det første vilkåret, og mener det bør være tilstrekkelig for straff at en beviser at noen grovt har utnyttet en utlendings situasjon i arbeidsforholdet, selv om utlendingen tilsynelatende

har gått inn i arbeidsforholdet frivillig/uten å ha blitt "lurt". Et alternativ er å forenkle første del av bestemmelsen til at den rammer den som *engasjerer* en utlending i arbeid eller lignende. Dette synes å ha blitt gjort ved alternativet om å stille bosted til rådighet. Hvis bestemmelsen blir utformet i tråd med forslaget bør det presiseres hva som menes med *"utnytter eller forleder"* en utlending til arbeid, og eksempler på hva som kan rammes. Hva om utlendingen er klar over de dårlige arbeidsforholdene, men likevel takker ja til arbeidstilbudet i mangel på alternativer og derfor ikke er "lurt inn" i arbeidsforholdet. Utnyttelsen i et slikt tilfelle er likefult straffverdig etter OPDs syn. Når det gjelder *tigging og tiggerliknende virksomhet* er OPD enig i at dette bør tas med i bestemmelsen, men mener at *tiggerliknende virksomhet* er tilstrekkelig for å omfatte begge deler.

Til punkt 5.5.2 Krav om at det må gjelde utnyttning «av utlendingens situasjon»

Det fremkommer av høringsnotat at det er *"utnyttning som har nær sammenheng med grunnlaget eller motivet for utlendingens innreise og opphold, som vil rammes av straffebudet. En utnyttingssituasjon som like godt kunne gjort seg gjeldende overfor norske borgere eller utlendinger med permanent oppholdstillatelse eller varig oppholdsrett, faller utenfor de situasjoner hvor det er grunn til å operere med en særskilt straffebestemmelse"*.

OPD mener at dette begrenser bestemmelsens rekkevidde i for stor grad. Særlig hvis deler av formålet med innføring av bestemmelsen er å tette det rommet som i dag finnes for utnyttelse som ikke rammes av menneskehandel i straffeloven § 257.

For det første så vil mange utlendinger som kommer til Norge ikke ha som primærformål å arbeide i Norge, men de er for eksempel kommet som asylsøkere eller har fått tillatelse til familieinnvandring. Disse vil imidlertid være vel så utsatt for utnyttelse som de mer rene arbeidsinnvandrere, og vil dermed også ha behov for et vern mot utnyttelse.

For det andre så er det vanskelig å bevise at utnyttelsessituasjonen ikke kunne ha gjort seg gjeldende overfor norske borgere, eller utlendinger med permanent oppholdstillatelse eller varig oppholdsrett. Ofte vil jo også arbeidsgiver enten ha eller tidligere ha hatt ansatte også i de kategoriene.

Konsekvensen av disse innskrenkningene blir at straffeansvar kun vil være aktuelt i svært få tilfeller – der arbeideren er utlending, utnyttelsen har en nær sammenheng med innreisen og oppholdet, og situasjonen kunne ikke ha gjort seg gjeldende for norske borgere, eller utlendinger med varig eller permanent oppholdstillatelse. OPD er på bakgrunn av dette snevre anvendelsesområde redd for at straffebestemmelsen først og fremst får en symbolverdi.

Til punkt 5.5.3 Vilkår om «grov utnyttning»

OPD støtter at det er det utnyttelsesforholdet som ut fra en helhetsvurdering fremstår som sterkt klanderverdig og som krenkende for utlendingen som gjøres straffbart. Det er derfor behov for et kvalifisert uttrykk som "grov" eller "utilbørlig" i ordlyden. Dette vil gi mulighet til å holde utenfor enkelte tilfeller på grunnlag av en konkret vurdering av forholdets alvor opp mot formålet med bestemmelsen.

Til punkt 5.6 Heving av strafferammen

OPD er enig i at strafferammen bør heves og mener at fengsel i inntil 3 år i alle fall ikke er for lavt. Strafferammen vil da være et nivå under strafferammen for menneskehandel i straffeloven § 257, som er på fengsel inntil 6 år. OPD mener imidlertid at straffenivået for menneskehandel generelt burde heves og at det taler for at også straffebestemmelsene på nivået under heves tilsvarende. Det vises i den sammenheng til at strafferammen for grovt lønnstyveri er på fengsel i inntil 6 år, jf. straffeloven § 396. Det er ikke gitt at et grovt lønnstyveri er noe mer eller mindre straffverdig enn en grov utnyttelse i arbeidsforholdet. Det kan derfor tale for at strafferammene her harmoneres bedre.

Som støtte for en slik generell hevelse av strafferammene her vises det til Magnus Matningsdals kommentar til straffeloven § 258:

"Straffenivået i disse sakene gir grunn til ettertanke: Som jeg kommer tilbake til ved behandlingen av §§ 291–293 om voldtekt, er normalstraffenivået for én voldtekt til samleie fengsel i fire år. Det samme gjelder for «sovevoldtektene». I Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) s. 421 understreket departementet ved tilføysen av «tvinger» at «[d]ette uttrykker bedre at også for eksempel prostitusjon kan ha elementer av tvang i seg». Når man da kan konstatere at D i den saken som er omtalt foran, for menneskehandel til prostitusjon i en treukersperiode, samt en rolle i hovedforholdet som varte i ett år, illegges samme straff som normalstraffen for én «sovevoldtekt», er det etter min mening svært dårlig sammenheng i straffenivået mellom de to lovbruddene. Straffenivået for «sovevoldtekt» er kanskje noe strengt, mens straffenivået for menneskehandel til prostitusjon er for mildt. Dette synet bestyrkes dersom man også trekker inn Rt. 2015 s. 810, hvor også straffeloven 1902 § 224 første ledd bokstav a er anvendt ved menneskehandel til samleier med en psykisk syk kvinne, og hvor førstvoterende i avsnitt 27 uttaler at «[f]lere av samleiene han utsatte henne for ligger dessuten opp mot voldtekt». Likevel nøyde Høyesterett seg med en straff på fengsel i fem år. Det gir også grunn til ettertanke når hovedforholdet i HR-2016-2491-A, hvor den ene fornærmede ble «kjøpt» da hun var 18 år og deretter utnyttet til prostitusjon i ett år, ikke er subsumert som grov menneskehandel."

Til pkt. 7 Forslag til endringer i utlendingsloven

OPD mener straffebestemmelsen bør plasseres i straffeloven. Om den likevel plasseres i utlendingsloven bør ordlyden gjøres noe enklere. Som nevnt over mener OPD at bør være tilstrekkelig for straff at en beviser at noen har grovt utnyttet en utlendings situasjon i arbeidsforholdet, uavhengig av om utlendingen tilsynelatende har gått inn i arbeidsforholdet frivillig/uten å ha blitt "lurt". OPD har derfor foreslått "engasjerer" som alternativ ordlyd.

OPD mener videre at det må være nok å ha alternativet "tiggerliknende virksomhet", dette for å forenkle ordlyden som allerede er lang.

OPD foreslår derfor at utlendingsloven § 108 fjerde ledd bokstav a og b skal lyde:

Med bot eller med fengsel inntil tre år straffes den som

- a. forsettlig eller grovt uaktsomt *engasjerer en utlending til arbeid eller tiggerliknende virksomhet, stiller bosted til rådighet for en utlending*, formidler arbeid eller bosted til utlendingen, eller utferdiger eller formidler erklæringer, tilsagn eller dokumenter til bruk for en sak etter loven, når forholdet innebærer *grov utnyttning* av utlendingens situasjon,
- b. forsettlig eller grovt uaktsomt *legger forholdene til rette for slik grov utnyttning av en utlendings situasjon som nevnt i bokstav a*,

Skulle bestemmelsen legges til straffeloven som et nivå under straffeloven § 257, slik vi mener den bør, kunne den alternativt vært utformet slik:

Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som

- a. *engasjerer noen til arbeid, tiggerliknende virksomhet eller stiller bosted til rådighet, når forholdet innebærer en grov utnyttelse av personens situasjon,*
- b. *legger forholdene til rette for slik grov utnyttelse som nevnt i bokstav a.*

Konklusjon

Som det fremgår over, er OPD i utgangspunktet enig forslaget om en strengere straffebestemmelse for grov utnyttning av utlendinger i arbeids- og boligforhold. For å sikre en best mulig straffeforfølgning på dette området, bør imidlertid bestemmelsen plasseres i straffeloven og gjelde for alle.

Med hilsen

Jan Eirik Thomassen

Enhetsleder

Saksbehandler:

Oda Christensen Tange

Politifullmektig

Sandra Bjelde

Politiadvokat 2

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Deres referanse:

Vår referanse:
24/43026 - 3

Sted, dato:
Oslo, 10.04.2024

Høring - Forslag om strengere straffebestemmelse for grov utnyttning av utlendinger i arbeids- og boligforhold mv.

Økokrim har i dag lagt inn vedlagte uttalelse på www.regjeringen.no.

Med hilsen

Geir Kjetil Finneide
Fagdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg:
Innsendt svar



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Deres referanse:

Vår referanse:
24/52724 - 4

Sted, dato:
Oslo, 03.04.2024

Svar på høring Forslag om strengere straffebestemmelse for grov utnytting av utlendinger i arbeids- og boligforhold mv.

Vi viser til oversendelse fra Politidirektoratet (POD) av 06.03.24, vedlagt høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet med forslag om strengere straffebestemmelse for grov utnytting av utlendinger i arbeids- og boligforhold mv. Frist for innspill til POD er satt til 12.04.24.

Den foreslåtte lovendringen dreier seg i all hovedsak om en utvidelse av gjerningsbeskrivelsen i dagens utlendingslov § 108 tredje ledd bokstav b, samt en tydeliggjøring av vurderingstemaet i bestemmelsen. Foreleggelsen er en oppfølging av forslaget som var på høring i 2017, og som Politiets utlendingsenhet (PU) i brev av 25.10.17 ga sin støtte til¹.

PU støtter også dette forslaget. Det understrekes at forslaget til strengere straffebestemmelse er positivt, særlig sett i lys av nyere erfaringer om grov grov utnytting av utlendinger i arbeidslivet og i boligforhold. For øvrig er vi enig med departementet i at bestemmelsen fortsatt bør være plassert i utlendingsloven.

Med hilsen

Jon Andreas Backlund Johansen
Seksjonsleder

Ida Kathrine Johansen
Politiadvokat 2

¹ PUs brev av 25.10.17 til POD "Vedrørende høringsbrev om endringer i utlendingsloven – endring i bestemmelse om straff for utilbørlig utnytting av utlending som tilbys arbeid eller bolig", PUs ref. 17/747.

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.