

## Høringsnotat

---

Innvandringsavdelingen

Dato: 13. februar 2024

Saksnr: 24/833

Høringsfrist: 13. mai 2024

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

#### **Innhold**

1	Hovedinnhold .....	2
2	Bakgrunn .....	2
3	Gjeldende rett .....	2
3.1	Utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav b om straff for utilbørlig utnytting av en utlendings situasjon .....	2
3.2	Straffeloven § 257 om menneskehandel .....	4
3.3	Andre relevante straffebestemmelser.....	7
4	Svensk, dansk og finsk rett.....	9
4.1	Innledning.....	9
4.2	Sverige .....	9
4.3	Danmark.....	11
4.4	Finland .....	12
5	Departementets forslag.....	13
5.1	Generelt.....	13
5.2	Behov for å kriminalisere arbeidsutnytting mv. på nivået under menneskehandel.....	13
5.3	Bør bestemmelsen beskytte mot utnytting på andre områder enn i arbeidslivet, og bør den gjelde også ved utnytting av andre enn utlendinger?...	13
5.4	Spørsmålet om hvorvidt straffebudet bør plasseres i utlendingsloven, i arbeidsmiljøloven eller i straffeloven.....	15
5.5	Nærmere om innholdet i straffebudet .....	15
5.5.1	Hvilke typer av utnytting som kan rammes.....	15
5.5.2	Krav om at det må gjelde utnytting «av utlendingens situasjon».....	16
5.5.3	Vilkår om «grov utnytting» .....	17
5.6	Heving av strafferammen.....	18
6	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	19

## 1 Hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring et forslag om å skjerpe straffebestemmelsen i utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav b, som blant annet er rettet mot grov utnyttning av utlendinger i arbeids- og boligforhold. Det foreslås å utvide gjerningsbeskrivelsen slik at den i tillegg til å ramme den som «formidler» arbeid eller bosted, også rammer den som står for utnyttningen 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 fra bot eller fengsel inntil to år, til bot eller fengsel inntil tre år. Av systematiske grunner flyttes bestemmelsen da fra § 108 tredje ledd til fjerde ledd.

## 2 Bakgrunn

I 2017 sendte departementet på høring et forslag om å utvide gjerningsbeskrivelsen i straffebestemmelsen i utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav b om utilbørlig utnyttning av utlendinger.<sup>1</sup> Bestemmelsens første straffalternativ skulle ikke lenger bare rette seg mot den som «formidler» arbeid eller bolig for en utlending når forholdet innebærer en utilbørlig utnyttning av utlendingens situasjon, men også den som «skaffer» arbeid eller bolig til en utlending. Dermed ville også fremleie, direkte utleie eller direkte ansettelse, bli straffbart. Samtlige høringsinstanser som uttalte seg var positive til forslaget. Politiet mente imidlertid at gjerningsbeskrivelsen burde utvides til å omfatte enda flere former for utilbørlig utnyttning av utlendinger, samt at strafferammen burde heves.

I lys av de senere årenes økte fokus på arbeidslivskriminalitet og sosial dumping, vurderer departementet å utvide gjerningsbeskrivelsen ytterligere sammenlignet med forslaget som var på høring i 2017, samt å heve strafferammen. Sett i lys av at det i tillegg er gått svært lang tid siden den tidligere høringen i 2017, mener departementet at det er grunn til en ny høring om saken med utgangspunkt i det nye lovforslaget.

## 3 Gjeldende rett

### 3.1 Utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav b om straff for utilbørlig utnyttning av en utlendings situasjon

Straffebestemmelsen i utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav b lyder slik:

Med bot eller med fengsel inntil to år straffes den som [...]

- b. forsettlig eller grovt uaktsomt formidler arbeid eller bolig for en utlending, eller utferdiger eller formidler erklæringer, tilsagn eller dokumenter til bruk for en sak

---

<sup>1</sup> Høringsnotat 20. september 2017 *Forslag til endring i utlendingsloven – endring i bestemmelse om straff for utilbørlig utnyttning av utlending som tilbys arbeid eller bolig*

etter loven, når forholdet innebærer en utilbørlig utnyttelse av utlendingens situasjon

Det nærmere innholdet i bestemmelsen er redegjort for av Høyesterett i dommen inntatt i Rt. 2015 s. 1217. Straffesaken gjaldt et ektepar som gjennom rekrutteringsfirmaet sitt hadde bistått filippinske sykepleiere med forskjellige tjenester mot betaling.

Førstvoterende slo innledningsvis fast at utlendingsloven ikke inneholder definisjoner av de begrepene som benyttes i bestemmelsen, at det bare finnes begrenset veiledning i forarbeidene, og at det heller ikke forelå rettspraksis av betydning for forståelsen av innholdet. Det måtte derfor tas utgangspunkt i ordlyden, sett i sammenheng med bestemmelsens formål. Om formålet uttaler førstvoterende følgende i avsnitt 21 i dommen:

«Jeg oppfatter at lovformålet er å ramme visse tjenester som ytes til utlendinger på områder av sentral betydning for dem – arbeid, bolig og dokumenter relatert til deres opphold i Norge – dersom tjenesteytingen utilbørlig utnytter vedkommende utlending. Bestemmelsen bygger på at utlendinger i slike situasjoner kan være i en sårbar situasjon – dels fordi de kan ha et sterkt ønske om å etablere seg i Norge, og dels fordi de ofte har begrenset innsikt i norske forhold. Forarbeidene understreker at det er misbruket man vil til livs, og da særlig når dette skjer som ledd i en organisert virksomhet, se Ot.prp.nr.46 (1986–1987) [...].»

I saken var det straffalternativet som retter seg mot den som «formidler arbeid eller bolig for en utlending», som kom på spissen. Høyesterett fant at det tiltalte ekteparets arbeid opp mot Oslo universitetssykehus og opp mot de konkrete sykepleierne fra Filippinene i den hensikt å koble disse slik at arbeidsforhold ble etablert, utvilsomt falt inn under begrepet «formidle arbeid». Det samme gjaldt formidlingstjenester som ekteparet hadde krevd vederlag for overfor fire andre filippinske sykepleiere, selv om formidlingstjenesten i disse tilfellene ikke hadde ledet frem til at et konkret arbeidsforhold ble etablert. Med fire mot en stemme, fant Høyesterett imidlertid at ekteparet ikke kunne straffes for å ha fremleiet boliger de selv leide. Førstvoterende uttrykker det slik i avsnitt 35:

«Ordlyden må forstås slik at den omfatter tjenester som kobler utlendingen til en annen aktør som stiller bolig til rådighet for utlendingen, altså en mellommannstjeneste, se også Vevstad, Utlendingsloven, Kommentirutgave, Oslo 2010 side 614. Selv om situasjonen ligger nær opp til formidling av bolig fordi boligene ble leid med det siktemål å leie dem videre til sykepleierne, medfører strafferettens lovskrav at bestemmelsen ikke kan fortolkes utvidende på dette punkt.»

Det følger av dommen at det er såkalte «mellommannstjenester», dvs. tjenester som kobler utlendingen til en annen aktør, som kan være straffbare etter utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav b første straffalternativ. Direkte ansettelse, utleie eller fremleie av bolig omfattes dermed ikke.

Det er et vilkår at «forholdet innebærer en utilbørlig utnyttelse av utlendingens situasjon». I avsnittene 44 og 45 i dommen slår førstvoterende fast at uttrykket «forholdet» i den aktuelle straffebestemmelsen, må forstås slik at det viser tilbake til den konkrete bistanden som er utført i den grad bistanden omfattes av lovens handlingsalternativer. Det er således selve mellommannstjenesten som må innebære en utilbørlig utnyttelse.

Når det gjelder innholdet i vilkåret om «utilbørlig utnyttelse», viser førstvoterende i avsnitt 47 i dommen til forarbeidene til utlendingsloven av 1988 (Ot.prp. nr. 46 (1986-1987) s. 251, hvor det fremgår følgende:

«Bestemmelsen rammer bare handlinger som innebærer en utilbørlig utnyttning av utlendingens situasjon. Dette er ment å dekke det samme som utvalgets [NOU 1983:47] «mot vederlag eller under andre forhold som innebærer misbruk». Utvalget skriver at de har funnet det vanskelig å presisere dette nærmere i lovteksten. Vanlige vennetjenester rammes ikke, f.eks. at en hjelper en bekjent med å få bolig eller arbeid. Skjer det derimot som ledd i en organisert privat arbeids- eller boligformidling med økonomisk formål, er forholdet straffbart. Det er imidlertid ikke all formidling av bolig til utlending mot vederlag som rammes – det er når vederlagets størrelse innebærer misbruk det blir ulovlig. På den annen side kan forholdet rammes selv om formidlingen skjer vederlagsfritt, dersom det innebærer misbruk (prostitusjon, omsetning av narkotika osv.) ... Likeledes rammes personer, f.eks. arbeidsgivere, som formidler boliger til utlendinger under forhold som innebærer misbruk, f.eks. fordi det tas skyhøy leie (overfor utleieren selv kan her ågerbestemmelsene komme inn) eller fordi et stort antall utlendinger bor på begrenset plass.»

I avsnittene 48 og 49 gir førstvoterende følgende redegjørelse for sin oppfatning av vilkåret «utilbørlig utnyttelse»:

«Jeg leser dette slik at begrepet «utilbørlig utnyttning» skal forstås noenlunde synonymt med «misbruk». Denne vurderingen skal særlig – men ikke bare – knyttes til størrelsen på det vederlag som er krevd for bistanden. For privat arbeidsformidling kan det etter arbeidsmarkedsloven § 26 ikke kreves noe vederlag fra arbeidssøkeren. Men å konstatere at vederlag er krevd, er ikke tilstrekkelig for domfellelse etter utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav b. Det kreves at forholdet – hvor vederlaget som ble krevd inngår – etter en konkret vurdering innebærer en utilbørlig utnyttning av utlendingen.

Forsvarerne har gjort gjeldende at bestemmelsen ikke tillater at utilbørlighetsbedømmelsen foretas samlet for alle de handlinger som er dekket av lovens ulike handlingsalternativer. Det er jeg ikke enig i, og ganske særlig ikke når de tjenestene som rammes, er så tett sammenvevd som her. En annen sak er at bedømmelsen skal foretas for hver tiltalepost for seg, det vil si overfor hver av de fornærmede sykepleierne.»

Deretter konkluderes det i avsnitt 58 med at «vederlagenes størrelse sett i sammenheng med den økonomiske ufrihet og usikkerhet som arrangementet innebar for sykepleierne» var tilstrekkelig til at det dreide seg om «utilbørlig utnyttning».

Strafferammen for utilbørlig utnyttning av utlendinger etter utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav b er bot eller fengsel inntil to år. I den aktuelle saken for HR som det er referert til ovenfor, ble straffen satt til ni måneders fengsel for hver av de to tiltalte.

### **3.2 Straffeloven § 257 om menneskehandel**

Straffeloven § 257 om menneskehandel lyder i sin helhet slik:

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

- a. prostitusjon eller andre seksuelle ytelser,
- b. tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tigging,
- c. krigstjeneste i fremmed land, eller
- d. å samtykke i fjerning av et av vedkommendes indre organer,

straffes for menneskehandel med fengsel inntil 6 år.

På samme måte straffes den som

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

Den som begår en handling som nevnt i første eller annet ledd mot en person som er under 18 år, straffes uavhengig av om vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd er anvendt. Den som var uvitende om at fornærmede var under 18 år, straffes hvis han på noe punkt kan klandres for sin uvitenhet.

Straffebudet er uttrykk for et bevisst lovgivervalg om at ikke bare bakmenn skal kunne straffes slik vi er internasjonalt forpliktet til, men også den som står for selve utnyttingen, jf. Ot.prp. nr. 62 (2002-2003) s. 64. Første ledd gjør det straffbart å tvinge, utnytte eller forlede noen til de formålene som er nærmere angitt i bokstavene a til d. Begrepene «utnytte» og «forlede» er definert som følger i Ot.prp. nr. 62 (2002-2003) s. 97:

«I det å utnytte en person ligger å bruke vedkommende for å oppnå en fordel for seg selv. Dette vil typisk være en direkte eller indirekte økonomisk fordel, men ikke nødvendigvis. Det kan også tenkes at fordelen er å oppnå en viss posisjon i et bestemt miljø, eller gjentjenester.

‘Forlede’ er nevnt som selvstendig straffalternativ i første ledd. I en del tilfeller kan den som står for utnyttelsen, selv ha forledet personer inn i situasjonen, og da kan de to alternativene gli over i hverandre. Men ‘forlede’ kan også ha selvstendig betydning. Det å forlede noen innebærer en psykisk påvirkning som fører til at den som blir ‘forledet’, blir ført bak lyset, lurt eller overtalt til å være med på noe som han eller hun ellers ikke ville ha blitt med på. Ot.prp.nr.62 (2002-2003) *Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)* s. 97)»

Gjennom behandlingen av Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) kom ordet «tvinge» inn i innledningen i bestemmelsen, for å gi bedre uttrykk for at også for eksempel prostitusjon etter første ledd bokstav a kan ha elementer av tvang i seg, jf. Ot.prp.nr. 22 (2008-2009) s. 421. Uttrykket «tvang» ble samtidig tatt ut av § 257 første ledd bokstav b, men ble senere tatt inn igjen gjennom behandlingen av Prop. 66 L (2019-2020), se s. 63 i denne proposisjonen. Formålet var å tydeliggjøre at det må foreligge et element av tvang for å kunne straffes etter § 257 første ledd. Det redegjøres nærmere for dette nedenfor.

Innledningen i første ledd stiller også krav til midlene som er benyttet for å bringe personen inn i situasjonen der vedkommende blir utnyttet. Utnyttingen eller forledelsen må ha skjedd ved bruk av «vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd». Formålet med dette vilkåret var ifølge Ot.prp.nr. 62 (2002-2003) s. 64 å gjøre straffebudet mer presist. Innholdet i «misbruk av sårbar situasjon» og «annen utilbørlig atferd» forklares på følgende måte i nevnte proposisjon s. 97:

Med misbruk av sårbar situasjon menes det å utnytte situasjoner der det ikke foreligger noe reelt og akseptabelt valg for den det gjelder, annet enn å underkaste seg «handlerne». En kvinne står f.eks. i fare for å bli kastet ut av leiligheten der hun bor sammen med sin mor og tre barn. Hun har ikke fast arbeid, det er heller ikke utsikter til inntektsgivende arbeid i området der hun bor, og hun har fått beskjed av myndighetene om at hun blir fratatt barna dersom hun mister leiligheten. Hun får tilbud om at en person vil betale husleien mot at hun arbeider på et bordell i utlandet.

Utilbørlig atferd vil for eksempel være å lage falske ekteskaps- eller arbeidsannonser for å lure personer inn i prostitusjon eller tvangsarbeid. Såkalt «debt bondage» er et eksempel på en handling som vil kunne rammes av det å utnytte noen til tvangsarbeid gjennom utilbørlig atferd. Dette kan skje ved at fattige mennesker blir tilbudt arbeid i en fabrikk i et annet land. Når arbeidstakeren begynner i arbeidet, står han allerede i gjeld til arbeidsgiver fordi arbeidsgiveren har betalt reisen. Fordi lønnen er svært lav, og fordi arbeidsgiver trekker kost og losji fra på lønnen vil arbeidstakeren være bundet til å arbeide lenge for arbeidsgiveren før han kan disponere over det han tjener og dermed ha en mulighet til å komme seg ut av arbeidsforholdet. Arbeidstakeren kan slik bli fanget i en situasjon som det er vanskelig å komme ut av.

Blant det som rammes av bestemmelsen er «tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tigging», jf. første ledd bokstav b. Begrepet «tvangsarbeid» rammer menneskehandel som har til formål å utnytte en persons arbeidskraft, men som ikke er av en slik karakter at det kan karakteriseres som slaveri, se Ot.prp. nr. 62 (2002-2003, s. 65. Formuleringen «tvangstjenester, herunder tigging», ble tilføyd fordi det ble ansett som uklart hvorvidt det å utnytte eller forlede noen til tigging var straffbart etter bestemmelsen, da tigging skiller seg fra annen økonomisk virksomhet, og den som tigger ikke yter noe tilskudd til den som gir penger. Formuleringen skulle også omfatte flere former for utnytting som har klare likhetstrekk med tigging, slik som for eksempel utnytting av gatemusikanter, som utnyttes eller forledes til å stå på gaten og spille musikk, se Ot.prp. nr. 50 (2005-2006), s. 50.

I HR-2017-1124-A redegjør førstvoterende for begrepet «tvangsarbeid» etter straffeloven 1902 § 224 første ledd bokstav b, som må anses som uttrykk for gjeldende rett også etter gjeldende straffelov § 257 første ledd bokstav b. De tiltalte i saken drev hvert sitt gartneri hvor de i flere år utnyttet indiske sesongarbeidere på en slik måte at forholdet utgjorde grov menneskehandel til tvangsarbeid. I avsnitt 25 fremgår følgende:

«Karakteristikken 'tvangsarbeid' forutsetter at vedkommende ikke gis noe annet realistisk valg enn å arbeide. Dette dekker naturligvis situasjonen hvor det er umulig å bryte ut. Men det foreligger tvangsarbeid også dersom alternativene til dette arbeidet alt i alt vil være uforholdsmessig byrdefulle.»

Etter en påfølgende gjennomgang av nasjonale og internasjonale rettskilder, oppsummeres rettstilstanden slik i avsnitt 35:

Når nasjonale og internasjonale kilder ses i sammenheng, er det grunnlag for å si at spørsmålet om det foreligger tvangsarbeid i straffelovens forstand, beror på en helhetlig vurdering av den konkrete situasjonen. Det vil kunne foreligge tvangsarbeid selv om vedkommende i og for seg ville ha kunnet bryte ut, dersom situasjonen realistisk bedømt likevel ga lite valg. Arbeids- og lønnsforhold, bo- og sanitærforhold spiller inn, det samme gjør graden av bevegelsesfrihet og isolasjon, maktbruk og ulike former for underordnings- eller avhengighetsforhold. Det har betydning om fornærmede er mindreårig eller voksen. Pressmidlene som binder vedkommende kan være fysiske eller psykiske, uttalte eller implisitte. Og de kan ha et preg av utpressing, for eksempel ved at vedkommende må tåle elendige arbeids- og lønnsvilkår for å unngå at arbeidsgiveren varsler politiet eller utlendingsmyndighetene om ulovlig opphold eller andre forhold som vil gi arbeidstakeren vanskeligheter. Også det å holde tilbake lønn vil kunne sette

arbeideren i en låst situasjon, for eksempel fordi han eller hun da ikke vil kunne skaffe seg billett til hjemreisen, eller ved å forlate arbeidsstedet risikerer å tape allerede opptjent lønn.

Annet ledd rammer ulike former for bakmannshandlinger. Bokstav b rammer medvirkning generelt. Siden bistanden som ytes kan være av en slik art at det ikke alltid vil være selvsagt at den kan anses som medvirkning til selve utnyttingen, nevnes det å «legge forholdene til rette» i bokstav a, samtidig som de mest sentrale bakmannshandlingene, «anskaffe», «transportere» og «motta» en person, fremgår uttrykkelig. Medvirkningen gjelder både til handlinger som faller inn under første ledd, og handlinger som faller inn under annet ledd bokstav a<sup>2</sup>.

Tredje ledd regulerer særskilt situasjonen der det handles med personer under 18 år. Når en person under 18 år utnyttes til de formål som er nevnt i første ledd bokstav a til d, skal gjerningspersonen kunne straffes uavhengig av hvilke midler som er anvendt for å bringe vedkommende inn i situasjonen.

Menneskehandel, jf. straffeloven § 257 straffes med fengsel inntil seks år, eller dersom forholdet er grovt, med fengsel inntil ti år, jf. straffeloven § 258 om grov menneskehandel. Den konkrete saken ovenfor gjaldt i tillegg til menneskehandel også brudd på andre straffebud. Ifølge Høyesterett var riktig straff for menneskehandelen isolert sett fengsel mellom to og et halvt og tre år.

### 3.3 Andre relevante straffebestemmelser

Utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav a rammer den som:

Forsettlig eller grovt uaktsomt gjør bruk av en utlendings arbeidskraft når utlendingen ikke har nødvendig tillatelse etter loven.

Gjerningsbeskrivelsen omfatter den som «gjør bruk av» en utlendings arbeidskraft. Bestemmelsen retter seg imidlertid bare mot bruk av arbeidskraften til en utlending som «ikke har nødvendig tillatelse etter loven». Det vil si at bestemmelsen gjelder tilfeller hvor utlendingen mangler tillatelse som gir rett til å ta arbeid, samt tilfeller hvor utlendingens tillatelse inneholder begrensninger i retten til å ta arbeid, jf. Ot.prp. nr. 46 (1986-87) s. 251. For eksempel kan tillatelsen være knyttet til et bestemt arbeidssted, eller det er begrenset hvor mange timer utlendingen kan arbeide. Strafferammen er bot eller fengsel inntil to år.

Utlendingsloven § 108 fjerde ledd bokstav a rammer den som:

hjelper en utlending til ulovlig opphold i riket eller i et annet land som deltar i Schengensamarbeidet

Siden en utlendings ulovlige opphold forutsetter en måte å livnære seg på og et sted å bo, vil ulike former for bistand i forbindelse med arbeid og bosted, etter omstendighetene kunne rammes. Strafferammen er bot eller fengsel inntil tre år.

Fra 1. januar 2022 ble det straffbart å begå lønnstyveri, jf. straffeloven § 395, som lyder slik:

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.

---

<sup>2</sup> Ot.prp. nr. 62 (2002-2003) *Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)* s. 64

Bestemmelsen ble inntatt som et tiltak mot arbeidslivskriminalitet, jf. Prop. 153 L (2020-2021) *Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet)*, og rammer typisk tilfeller hvor arbeidsgiver unnlater å utbetale lønn eller utbetaler for lav lønn i forhold til hva som følger av lov eller avtale. Det fremgår på s. 25 i lovproposisjonen at vilkåret «utilbørlig» er ment å avgrense mot situasjoner som ikke anses straffverdig i forhold til bestemmelsens formål, og videre at

«En slik reservasjon vil gi politi, påtalemyndighet og domstoler mulighet til, etter en konkret vurdering av forholdets straffverdighet opp mot bestemmelsens formål, å la være å straffeforfølge eller ilegge straffesanksjon når arbeidsgivers betalingsunnløstelse, til tross for at den oppfyller bestemmelsens øvrige vilkår, likevel fremstår som unnskyldelig.»

Lønnstyveri straffes med bot eller fengsel inntil to år, eller fengsel inntil seks år dersom forholdet er grovt, jf. straffeloven § 396:

«Grovtt 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.»

En annen relevant straffebestemmelse finnes i arbeidsmiljøloven § 19-1, som fastsetter straff for overtredelse av lovens regler om blant annet helse, miljø, sikkerhet og arbeidstid. Overtredelser straffes med bot eller fengsel inntil ett år eller begge deler, eller under særlig skjerpene omstendigheter fengsel inntil fem år. Fra 1. januar 2022 ble det også innført en hjemmel i arbeidsmiljøloven § 4-1 åttende ledd for å fastsette forskrifter om en offentlig godkjenningsordning for bilbransjen (virksomheter som tilbyr tjenester i forbindelse med vedlikehold og reparasjon av motorvogner), på bakgrunn av store utfordringer knyttet til lovbrudd og problemer med lønns- og arbeidsforhold, se Prop. 153 L (2020-2021) *Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet)*. Forskrift 11. februar 2022 nr. 206 trådte i kraft 1. juli 2022, og fastsetter at i § 23 at forsettlig eller fastsetter etter .

For øvrig er brudd på lønns- og arbeidsvilkår som følger av en allmenngjort tariffavtale straffbart, jf. allmenngjøringsloven § 15. Overtredelse straffes med bot eller fengsel inntil ett år, eller dersom overtredelsen er grov, med bot eller fengsel inntil tre år.

Pristiltaksloven § 2 forbyr urimelige priser og forretningsvilkår. Bestemmelsen lyder slik:

«Det er forbudt å ta, kreve eller avtale priser som er urimelige. Heller ikke må det kreves, avtales eller opprettholdes forretningsvilkår som virker urimelig overfor den annen part eller som åpenbart er i strid med allmenne interesser.

Med pris menes i denne lov vederlag av enhver art, uten hensyn til om det ellers brukes andre betegnelser som godtgjørelse, salær, honorar, frakt, takst, leieavgift eller liknende.»

Overtredelse straffes med bot eller fengsel inntil tre år, eller fengsel inntil seks år dersom det foreligger skjerpene omstendigheter, jf. pristiltaksloven § 4. I forbindelse med ny straffelov ble bestemmelsen ansett for å gi et tilstrekkelig vern mot de handlingene som etter straffeloven 1902 § 295 var regulert som ågerforbrytelser. Bestemmelsen om ågerforbrytelser ble derfor ikke videreført, jf.



Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) punkt 13.3.1 side 386. Den opphevede bestemmelsens første ledd hadde følgende ordlyd:

For åger straffes den som ved rettshandel utnytter noens nød, lettsinn, uforstand eller avhengighetsforhold til å oppnå eller betinge et vederlag, som etter de foreliggende omstendigheter står i et påtakelig misforhold til det som ytes, eller som medvirker hertil.

I NOU 1983:47 *Ny fremmedlov* på s. 312 ble det, i forbindelse med forslaget om straff for ulovlig formidling av utenlandsk arbeidskraft som etter gjeldende rett er regulert i utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav b, vist til at det kunne bli spørsmål om å anvende ågerbestemmelsen i konkurranseloven. Videre ble det på s. 372, forutsatt at utleieren selv kunne straffes etter ågerbestemmelsen. Ifølge Andenæs<sup>3</sup> var det mye lettere å oppnå domfellelse etter prislovgivningen enn etter ågerbestemmelsen fordi pristiltaksloven § 2

«rammer alle *urimelige* priser eller forretningsvilkår, uten å stille det krav om individuell utbytting som strl. § 295 og avt. § 31 har. Lov om pristiltak § 2 rammer også forretningsvilkår «som åpenbart er i strid med allmenne interesser», selv om de ikke innebærer noen urimelighet overfor den annen part. Også uaktsom overtredelse av bestemmelsen er straffbar (lovens § 4).»

Det er nærliggende å anta at også fremleie av bolig til urimelig høy pris (slik det var lagt til grunn av påtalemyndigheten at tilfellet var i Rt. 2015 s. 1217), vil kunne være straffbart etter pristiltaksloven § 2, jf. § 4.

Fra 1. januar 2021 ble det også straffbart å leie ut lokaler til ulovlig utnyttning av noens arbeidskraft, jf. straffeloven § 260 a, som lyder slik:

Den som leier ut lokaler som skal brukes til graverende eller gjentatt ulovlig utnyttelse av noens arbeidskraft, straffes med bot eller fengsel inntil 3 år. Den som grovt kan bebreides for ikke å ha forstått at lokalene skulle brukes på nevnte måte, straffes med bot eller fengsel inntil 1 år.

Bestemmelsen gjør det f.eks. straffbart å leie ut næringslokaler til en leietaker eller arbeidsgiver som tilbyr virksomhetens ansatte ulovlige lønns- og arbeidsbetingelser.

## 4 Svensk, dansk og finsk rett

### 4.1 Innledning

Både i svensk, dansk og finsk lovgivning er det inntatt straffebestemmelser som retter seg mot grov utnyttning av personer i en sårbar situasjon, når utvisning ligger på nivået under menneskehandel. Departementet gjennomgår i det følgende de sentrale delene av bestemmelsene i svensk, dansk og finsk rett. Som det vil fremgå har man ikke i disse landene valgt å innta reguleringen i utlendingslovgivningen, og den retter seg derfor ikke bare mot grov utnyttning av *utlendinger*.

### 4.2 Sverige

Den svenske straffelovens bestemmelse i 4 kap. 1 a § om menneskehandel lyder slik:

Den som, i annat fall än som avses i 1 §, genom

---

<sup>3</sup> Johs. Andenæs. *Spesiell strafferett og formuesforbrytelsene. Samlet utgave ved Kjell v. Andorsen.* Universitetsforlaget 2008, s. 476.

1. olaga tvång
2. vilseledande,
3. utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ, eller
4. annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ

rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, döms för människohandel till fängelse i lägst två och högst tio år.

Den som begår en gärning som avses i första stycket mot en person som inte har fyllt arton år döms för människohandel även om inte något sådant otillbörligt medel som anges där har använts. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheterna att den andra personen inte fyllt arton år.

Är ett brott som avses i första eller andra stycket mindre grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Vidare innehåller den svenske straffeloven en bestämmelse i 4 kap. 1 b § om «människoexploatering», som lyder slik:

Den som, i annat fall än som avses i 1 eller 1 a §, genom olaga tvång, vilseledande, eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation exploaterar en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri, döms för människoexploatering till fängelse i högst fyra år.

Den som begår en gärning som avses i första stycket mot en person som inte har fyllt arton år döms till ansvar även om det inte förekommit något olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheterna att den andra personen inte fyllt arton år.

Är ett brott som avses i första eller andra stycket att anse som grovt, döms för grov människoexploatering till fängelse i lägst två och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av annan.

Av forarbeidene<sup>4</sup> til bestemmelsen fremgår det følgende:

Ett antal myndigheter och andra aktörer i samhället har uppfattat att exploatering av utsatta personer i olika slags verksamheter har ökat under de senaste åren. De som drabbas är främst personer från andra länder, såväl inom som utanför EU, som av olika skäl har kommit till Sverige i hopp om att finna försörjning här. Många gånger handlar det om människor som i sina hemländer lever i svår fattigdom eller är utsatta för diskriminering.

...

En ny straffbestämmelse bör träffa såväl exploatering utan samband med ett människohandelsförfarande som exploatering som vidtas av någon annan än den som har genomfört människohandeln. Därutöver bör straffbestämmelsen kunna omfatta fall där förutsättningarna för människohandel inte bedöms vara uppfyllda. Straffbestämmelsen bör vidare utformas så att den inte riskerar att urholka användningen av människohandelsbestämmelsen. En annan viktig utgångspunkt vid utformningen av den nya regleringen är att den bör kunna träffa de uppmärksammade problemen med exploatering på ett så ändamålsenligt och adekvat sätt som möjligt.

Nykriminaliseringen måste också vara väl avgränsad, inte minst eftersom den kommer att beröra verksamhetsområden som i sig kan vara helt legala. Straffbestämmelsen bör alltså utformas så att det inte är svårt att göra en klar avgränsning mot det straffria

---

<sup>4</sup> Prop. 2017/18:123 s. 33 og 41-42

området. För att åstadkomma detta bör straffansvaret förbehållas uppenbart klandervärda beteenden som utgör angrepp på den enskildes frihet och frid.

### 4.3 Danmark

Den danske straffelovens bestemmelse i § 262 a om menneskehandel lyder slik:

For menneskehandel straffes med fængsel indtil 10 år den, der rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller efterfølgende modtager en person, hvor der anvendes eller har været anvendt

- 1) ulovlig tvang efter § 260,
- 2) frihedsberøvelse efter § 261,
- 3) trusler efter § 266,
- 4) retsstridig fremkaldelse, bestyrkelse eller udnyttelse af en vildfarelse eller
- 5) anden utilbørlig fremgangsmåde

med henblik på udnyttelse af den pågældende ved prostitution, optagelse af pornografiske fotografier eller film, forestilling med pornografisk optræden, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold, strafbare handlinger eller fjernelse af organer.

På samme måde straffes den, der med henblik på udnyttelse af den pågældende ved prostitution, optagelse af pornografiske fotografier eller film, forestilling med pornografisk optræden, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold, strafbare handlinger eller fjernelse af organer

- 1) rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller efterfølgende modtager en person under 18 år eller
- 2) yder betaling eller anden fordel for at opnå samtykke til udnyttelsen fra en person, som har myndighed over den forurettede, og den, der modtager sådan betaling eller anden fordel.

Videre inneholder den danske straffeloven en bestemmelse i § 262 b om «menneskeudnyttelse», som lyder slik:

For menneskeudnyttelse straffes med fængsel indtil 6 år den, der ved udnyttelse af en anden persons betydelige økonomiske eller personlige vanskeligheder, manglende indsigt, letsind eller et bestående afhængighedsforhold rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller efterfølgende modtager vedkommende til arbejde under åbenlyst urimelige forhold. På samme måde straffes den, der under de i 1. pkt. nævnte omstændigheder udnytter en person til prostitution, optagelse af pornografiske fotografier eller film eller forestilling med pornografisk optræden.

Av forarbejdene til bestemmelsen<sup>5</sup> fremgår det følgende:

Der skal være ordentlige løn- og arbejdsvilkår på det danske arbejdsmarked, og derfor har regeringen sat bredt ind mod social dumping. Det er særligt vigtigt, at der sættes ind over for situationer, hvor sårbare udenlandske arbejdstagere udnyttes groft og i værste tilfælde bliver handlet til tvangsarbejde. Regeringen vil ikke acceptere, at denne form for udnyttelse finder sted på danske arbejdspladser.

...

Den foreslåede bestemmelse skal omfatte tilfælde af udnyttelse af andre til arbejde under åbenlyst urimelige forhold, som på grund af et manglende tvangselement eller mangel på økonomisk vinding for gerningspersonen ikke falder under straffelovens § 262 a om menneskehandel. Den foreslåede bestemmelse skal endvidere omfatte tilfælde af udnyttelse af andre til arbejde under åbenlyst urimelige forhold, som på grund af et manglende aftaleforhold mellem gerningspersonen og forurettede ikke falder under straffelovens § 282 om åger.

Fastsættelsen af straffen i den enkelte sag vil bero på domstolenes konkrete vurdering af alle sagens relevante omstændigheder. Domstolene skal i forbindelse med

---

<sup>5</sup> Lovforslag nr. L 111 2021-22 s. 2 og s. 5

straffens fastsättning taga höjde för bl.a. varigheten af udnyttelsen og de forhold personen, der udnyttedes, har arbejdet eller befundet sig under.

#### 4.4 Finland

Den finske straffelovens bestemmelse i 25 kap. 3 § om menneskehandel lyder slik:

Den som genom att

- 1) utnyttja någon annans beroende ställning eller skyddlösa läge eller genom att utöva påtryckning mot någon annan,
- 2) vilseleda någon annan eller genom att utnyttja att någon vilseletts,
- 3) betala ersättning till en person som utövar makt över en annan person, eller
- 4) ta emot en sådan ersättning

utövar makt över någon eller rekryterar, överlåter, transporterar, tar emot eller inhyser någon i syfte att göra honom eller henne till föremål för sexuellt utnyttjande enligt 20 kap. 9 § 1 mom. 1 punkten eller därmed jämförbart sexuellt utnyttjande, tvångsarbete eller andra förhållanden som kränker människovärdet eller i syfte att avlägsna organ eller vävnader, ska för människohandel dömas till fängelse i minst fyra månader och högst sex år.

För människohandel döms också den som utövar makt över en person som är yngre än 18 år eller som rekryterar, överlåter, transporterar, tar emot eller inhyser en sådan person i sådant syfte som anges i 1 mom., även om inget av de medel som nämns i 1 mom. 1–4 punkten har använts.

Försök är straffbart.

Vidare innehåller den finske straffeloven en bestämmelse i 47 kap. 3a § om «ockerliknande diskriminering i arbetslivet», som lyder slik:

Om en arbetssökande eller arbetstagare vid diskriminering i arbetslivet försätts i märkbart ofördelaktig ställning genom att arbetssökandens eller arbetstagarens ekonomiska trångmål eller annars trängda läge, beroende ställning, oförstånd, lättsinne eller okunnighet utnyttjas, skall gärningsmannen, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs på något annat ställe i lag, för ockerliknande diskriminering i arbetslivet dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Av forarbeidene<sup>6</sup> til bestemmelsen fremgår det følgende:

Tillsynen över arbetsvillkoren för utländska arbetstagare innebär sådan övervakning av anställningsförhållandeåtgärder som huvudsakligen grundar sig på kundinitiativ. Att den tillsyn som arbetarskyddsmyndigheten utövar grundar sig på kundinitiativ är problematiskt när det gäller utlänningar i synnerhet av den orsaken att det sällan står i en utlänningens eget intresse att föra saken vidare. Anställningsvillkor som är sämre än kollektivavtalet grundar sig ofta på ömsesidigt samförstånd mellan arbetstagaren och arbetsgivaren. Detta gäller i synnerhet sådana utlänningar vilkas lönenivå i hemlandet är mycket låg jämfört med lönenivån i Finland och som inte varaktigt är bosatta i Finland. Utländska arbetstagare vänder sig sällan till myndigheten av rädsla för att mista arbetsplatsen och bli avlägsnade ur landet. Anonyma förfrågningar från utlänningar är inte ovanliga, vilket tyder på att utländska arbetstagare är beroende av sina arbetsgivare och inte vidtar åtgärder fastän de skulle vara medvetna om sina rättigheter samt procedurerna inom arbetarskyddsdistriktet. På grund av okunnighet och svaga språkkunskaper har utländska arbetstagare ofta begränsade möjligheter att skaffa sig information om arbetslagstiftningen och procedurerna i Finland.

---

<sup>6</sup> RP 151/2003 rd s. 8-9

## 5 Departementets forslag

### 5.1 Generelt

Som det fremgår av høringen fra 2017 og fremstillingen foran, er det grunn til å utvide gjerningsbeskrivelsen i straffebudet om utilbørlig utnyttning av utlendinger som befinner seg i en sårbar situasjon.

Departementet har sett at det kan være grunn til en mer omfattende endring enn hva det ble lagt opp til i høringen i 2017, herunder foreslår departementet å heve strafferammen. Departementet vil derfor i det følgende foreta en mer helhetlig drøfting av bestemmelsen og et behov for revidering.

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

Vilkåret om at det må foreligge «tvang» for at det skal være grunnlag for straff for utnyttning i arbeidsforhold etter menneskehandelbestemmelsen i straffeloven § 257 første ledd bokstav b, har ført til at det er få saker som ender med straff etter denne bestemmelsen. Dette skyldes både bevismessige utfordringer og at det i mange tilfeller er et element av frivillighet fra den fornærmedes side som gjør det uklart om det foreligger et tilstrekkelig tvangselement til at handlingen er straffbar som menneskehandel.

Samtidig er politiets erfaring at det er omfattende utfordringer med utlendinger som utnyttes i arbeidslivsforhold, både gjennom grov underbetaling og meget tyngende arbeids- og livsforhold mv. Dette er ikke spesielt for Norge. Som det fremgår ovenfor, har alle våre naboland funnet behov for en særregulering som fanger opp grov utnyttning av personer i en sårbar situasjon, under nivået for menneskehandel, og det er særlig grov utnyttning av *utlendinger i arbeidslivet* som har vært sentralt.

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.

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

Dagens bestemmelse om straff for utilbørlig utnyttning, gjelder både ved formidling av arbeid og bolig, og ved utilbørlig utnyttning i forbindelse med visse migrasjonsrelaterte tjenester.

Nyankomne utlendinger er ofte særlig sårbare for utnyttning når det gjelder arbeid, og spesielt dersom arbeidsforholdet er en forutsetning for oppholdet eller oppholdsretten. Dette har nær sammenheng med hvor attraktiv muligheten for

opphold og arbeid er i Norge for en del utenlandske arbeidstakere. Dette gjelder både arbeidstakere som for eksempel kommer til Norge gjennom regelverket for sesongarbeidere og for en del EØS-borgere eller utsendte arbeidstakere som kommer hit med grunnlag i EØS-reglene om fri flyt av arbeidskraft.

I en del tilfeller er arbeidstakerne avhengig av at arbeidsgiver sørger for reise til og fra hjemlandet, og det er ikke uvanlig at det tas opp lån enten fra arbeidsgiver eller andre, for å dekke reiseutgiftene. Det kan også foreligge kommunikasjonsproblemer ved at utlendingene verken kan norsk eller engelsk, og de har ofte begrenset innsikt i norske forhold og hvilke rettigheter som gjelder. Samtidig har utlendinger som skal eller må forlate Norge, gjerne langt mindre praktisk mulighet til å forfølge sine krav overfor kyniske arbeidsgivere i det sivilrettslige sporet.

Erfaring viser at utlendinger ikke bare er spesielt utsatt for grov utnyttning knyttet til arbeidsvilkår, men også knyttet til boligforhold. Noe annet er at dette i mange tilfeller også har nær sammenheng med arbeidsforholdet, ved at det er arbeidsgiver eller et rekrutteringsfirma e.l., som står for eller formidler bosted. På samme måte som dagens bestemmelse, foreslås det derfor at det reviderte straffebudet bør rette seg mot boligutleieforhold. Virkeområdet for bestemmelsen foreslås imidlertid utvidet, slik at det ikke lenger skal være begrenset til «formidling» av bolig, se avsnitt 5.4 nedenfor. Departementet foreslår også å erstatte begrepet «bolig» med «bosted», slik at det blir tydelig at det ikke trenger å dreie seg om noen egen boenhet, men at også bostedstilbud i form av et rom eller en sengeplass e.l., også vil omfattes.

Det foreslås også å videreføre straffebudets anvendelse i tilfeller hvor det skjer utnyttning i forbindelse med utstedelse av erklæringer, tilsagn eller dokumenter til bruk for en sak etter utlendingsloven.

Departementet har vurdert om det burde foreslås et straffebud som mer generelt retter seg mot grov utnyttning. Både Grunnloven § 96 første ledd og EMK artikkel 7 nr. 1 innebærer krav om at en straffebestemmelse må være «så klar at det i de fleste tilfeller ikke vil være tvil om en handling rammes av regelen». Et straffebud bør presisere så godt som mulig, hvilken utnyttning som er straffbar. Departementet foreslår derfor å fastholde og presisere at det er utnyttning innenfor arbeids- eller boligforhold og når det gjelder migrasjonsrettede tjenester, straffebestemmelsen skal gjelde. Samtidig foreslås visse utvidelser i den nærmere regulering av hvilke handlinger som skal kunne være straffbare, se avsnitt 5.5 nedenfor.

Selv om de tilsvarende straffebestemmelsene i svensk, dansk og finsk rett ikke er begrenset til å gjelde beskyttelse av *utlendinger*, fremgår det tydelig av forarbeidene også i nabolandene, at det er utnyttning av utlendinger som har stått sentralt som begrunnelse for reglene.<sup>7</sup>

Dersom bestemmelsen skulle gjelde norske borgere, og ikke være avgrenset til utnyttning av utlendinger i en sårbar situasjon (se nærmere om formuleringene «utlendingens situasjon» i avsnitt 5.5.2 nedenfor) ville den bli for vidtfavnende. Med bakgrunn i at det praktiske behovet for bestemmelsen i første rekke er knyttet til utnyttning av utlendinger i forbindelse med grunnlaget for deres innreise og

---

<sup>7</sup> Sverige: Prop. 2017/18:123, Danmark: Lovforslag nr. L 111 2021-22, Finland: RP 151/2003 rd

opphold i Norge, mener departementet at man fortsatt bør operere med en straffebestemmelse som bare er rettet mot utnytting av utlendinger.

#### **5.4 Spørsmålet om hvorvidt straffebudet bør plasseres i utlendingsloven, i arbeidsmiljøloven eller i straffeloven.**

Departementet har vurdert plassering i arbeidsmiljøloven, men tatt i betraktning at straffebudet også skal ramme utnytting i boligforhold og utnytting i forbindelse med migrasjonsrettede tjenester, synes en slik plassering mindre naturlig.

I NOU 2002: 04 *Ny straffelov – Straffelovkommisjonens delutredning VII* kapittel 6 drøftes hvilke momenter og hensyn som i større eller mindre grad kan være av betydning for vurderingen av hvorvidt det er naturlig å plassere et straffebud i straffeloven eller i særlovgivningen. Straffelovkommisjonen har blant annet gjennomgått betydningen av følgende momenter:

- Lovbruddets alvorlighet
- Type vernet interesse
- Plasseringens symbolvirkning
- Hensynet til allmennprevensjonen
- Saklig sammenheng
- Lovtekniske hensyn – standardstraffetrusler
- Betydningen for den kriminalpolitiske innsatsen
- Tradisjon

I utgangspunktet kunne det være naturlig å innta et straffebud som rammer utnytting på nivået under menneskehandel i tilknytning til straffelovens bestemmelse om menneskehandel.

Hensynet til saklig sammenheng i regelverket taler for en fortsatt regulering i utlendingsloven. Det vises her både til at straffebudet retter seg mot utnytting av utlendinger i situasjoner som har sammenheng med grunnlaget eller motivet for deres opphold og arbeid i Norge, og til at en rekke andre straffebud med høyere og lavere strafferamme, er plassert i utlendingsloven § 108. Departementet foreslår ikke nå noen endring på dette punkt. Departementet vil senere vurdere om det kan være grunn til en mer helhetlig gjennomgang av utlendingsloven § 108, og vil eventuelt komme tilbake til spørsmålet da.

#### **5.5 Nærmere om innholdet i straffebudet**

##### **5.5.1 Hvilke typer av utnytting som kan rammes**

Det foreslås å utvide gjerningsbeskrivelsen i straffebudet slik at bestemmelsen i tillegg til å ramme den som «formidler» arbeid eller bosted, også rammer den som står for utnytting av utlendingen i selve arbeids- eller boligforholdet.

Første straffalternativ i den foreslått bestemmelsen retter seg derfor mot den som «utnytter eller forleder en utlending til arbeid».

Det vil ikke være krav om at det foreligger et formelt arbeids- eller oppdragsforhold. «Arbeid» skal forstås i vid forstand som innsats for arbeidsgiver eller oppdragsgiver mot vederlag eller andre fordeler.

Departementet ser at det på samme måte som i menneskehandelsbestemmelsen kan være grunn til å nevne tigging særskilt. Det vises til at det er reelle utfordringer med utlendinger som har opphold i Norge for å tigge, og som kan være i et sårbart avhengighetsforhold til noen som har betalt reisen mv. I tillegg til dem som driver ren tigging, kan dette gjelde f.eks. «gateartister» av ulik art, slik som f.eks. gatemusikanter. Departementet foreslår derfor en egen formulering om at bestemmelsen også skal kunne ramme den som utnytter eller forleder en utlending «til tigging eller tiggerliknende virksomhet».

Departementet har vurdert om straffebudet også mer generelt bør ramme utnytting i forbindelse med «tjenester», men har kommet til at en slik formulering vil innebære for uklare rammer for straffebudet.

Departementet har ikke funnet grunn til noen særregulering i utlendingsloven knyttet til utnytting til seksuelle tjenester eller prostitusjon. Hva som skal defineres som seksuallovbrudd, bør reguleres samlet i straffelovens kapittel 26 *Seksuallovbrudd*. Det vises særlig til straffeloven § 295 første ledd bokstav a og § 315 første og annet ledd, som lyder:

§ 295 Misbruk av overmaktsforhold og lignende

Med fengsel inntil 6 år straffes den som skaffer seg eller en annen seksuell omgang, eller får noen til å utføre handlinger som svarer til seksuell omgang med seg selv ved

- a) Misbruk av stilling, avhengighetsforhold eller tillitsforhold

§ 315 Hallikvirksomhet og formidling av prostitusjon

Med bot eller fengsel inntil 6 år straffes den som

- a. fremmer andres prostitusjon, eller
- b. leier ut lokaler og forstår at lokalene skal brukes til prostitusjon eller utviser grov uaktsomhet i så måte.

Den som i offentlig kunngjøring utvetydig tilbyr, formidler eller etterspør prostitusjon straffes med bot eller fengsel inntil 6 måneder.

Tredje straffalternativ i forslaget til nytt straffebud retter seg mot den som «stiller bosted til rådighet for en utlending». Formuleringen er ment å innebære at det heller ikke trenger å dreie seg om utnytting i forbindelse med salg eller utleie av bosted, så lenge bostedet stilles til rådighet for utlendingen på annet vis. Blant annet vil også fremleie på denne måten kunne rammes av bestemmelsen.

Den gjeldende gjerningsbeskrivelsen i første og annet straffalternativ om formidling av arbeid eller bosted for en utlending og utferdigelse eller formidling av erklæringer, tilsagn eller dokumenter til bruk for en sak etter loven, blir henholdsvis fjerde og femte straffalternativ.

### **5.5.2 Krav om at det må gjelde utnytting «av utlendingens situasjon»**

Dagens § 108 tredje ledd bokstav b, retter seg mot utilbørlig utnytting «av utlendingens situasjon».



Som førstvoterende uttrykker det i dommen inntatt i Rt. 2015 s. 1217 i avsnitt 21, bygger dagens bestemmelse på at utlendinger kan være i en sårbar situasjon, dels fordi de kan ha et sterkt ønske om å etablere seg i Norge, og dels fordi de ofte har begrenset innsikt i norske forhold. Det er altså sammenhengen mellom en vanskelig situasjon som fremmed i Norge og utnyttningen som er avgjørende. En utnyttning som like godt kunne rammet norske borgere, vil ikke være straffbar etter bestemmelsen.

Departementet finner grunn til å understreke 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. På den annen side trenger ikke det aktuelle arbeidsforholdet å være et vilkår for utlendingens opphold. For eksempel vil grov utnyttning (se om begrepet «grov utnyttning» i avsnitt 5.5.3 nedenfor) av en EØS-borger som er her som arbeidsinnvandrer kunne rammes, selv om EØS-borgeren uansett kan ha opphold her i inntil seks måneder som arbeidssøkende.

### 5.5.3 Vilkår om «grov utnyttning»

Dagens bestemmelse retter seg mot «utilbørlig» utnyttning. Både i forarbeider og i rettspraksis, er begrepet «utilbørlig utnyttelse» drøftet nærmere, se avsnitt 3.1 ovenfor. Uttrykket «utilbørlig» er blant annet også brukt i bestemmelsen om lønnstyveri i straffeloven § 395. I denne bestemmelsen er uttrykket benyttet som en avgrensning mot tilfeller hvor arbeidsgiveren har en *berettiget* grunn til ikke å utbetale lønn. Samtidig har straffeloven § 396 en egen bestemmelse rettet mot «grovt lønnstyveri», som etter bestemmelsen kjennetegnes av at «overtredelsen gjelder en betydelig verdi, har et systematisk eller organisert preg eller av andre grunner er særlig krenkende eller samfunnsskadelig».

Når det gjelder den type utnyttning som dette høringsnotatet omhandler, tas det ikke utgangspunkt i et klart definert gjerningsforhold, slik som «lønnstyveri». Bestemmelsen retter seg mot et utnyttingsforhold som ut fra en helhetsvurdering fremstår som sterkt klanderverdig, og som krenkende overfor utlendingen.

Departementet mener at det vil være mer treffende å operere med en formulering om «grov utnyttning» av utlendingens situasjon, uten at det er meningen å justere noe i terskelen for hva som er straffbart. De samme føringene som tidligere gjaldt for å vurdere om man står overfor en «utilbørlig utnyttning», er derfor fortsatt relevante. Følgende nevnes som eksempel:

- I kjernen av første straffalternativ om grov utnyttning til arbeid, vil være ulike former for sosial dumping hvor dårlige lønnsbetingelser, dårlig fysisk sikkerhet på arbeidsplassen, brudd på arbeidstidsregler mv. vil kunne være relevante i vurderingen.
- I forbindelse med formidling av arbeid eller bosted, utleie, migrasjonsmessige tjenester mv., kan vederlagets størrelse være viktig for å avgjøre om det er tale om så grov utnyttning at det bør kunne straffes.

- I kjernen av straffalternativet om grov utnytting i boligforhold, vil i tillegg til vederlagets størrelse, særlig boforholdene, herunder bostedets standard, være relevant i vurderingen. Det samme kan gjelde typen vederlag.
- For øvrig rammes ikke vanlige vennetjenester, f.eks. at en får hjelp av en bekjent med å få bosted eller arbeid.
- Forholdet kan rammes selv om det ikke betales vederlag, dersom det innebærer misbruk (utnytter f.eks. noen til å begå straffbare handlinger).
- Forholdene utlendingen utsettes for trenger ikke være ulovlige for at det skal dreie seg om grov utnytting. For eksempel vil straffebudet kunne ramme tilfeller hvor en utlending lønnes svært lavt, selv om dette ikke er ulovlig fordi bransjen ikke omfattes av allmenngjorte tariffavtaler og utlendingen ikke er i Norge som arbeidsinnvandrere slik at utlendingsloven stiller krav til lønns- og arbeidsvilkår. Videre vil det for eksempel kunne dreie seg om grov utnytting i boligforhold selv om bostedet som stilles til rådighet oppfyller kravene som stilles til rom for varig opphold.
- Vurderingen av om det er tale om grov utnytting, kan foretas som en helhetsvurdering av de samlede relevante forhold.

Medvirkning er straffbart, jf. straffeloven § 15. På lignende måte som etter menneskehandelbestemmelsen i straffeloven § 257 annet ledd bokstav a, foreslås det også en ny bestemmelse som rammer den som «forsettlig eller grovt utaktsomt legger forholdene til rette for slik grov utnytting av en utlendings situasjon» som nevnt ovenfor. Det vises til begrunnelsen i forarbeidene<sup>8</sup> til menneskehandelbestemmelsen hvor det fremgår at «bistanden som ytes kan være av en slik art at det ikke alltid vil være selvsagt at den kan anses som medvirkning til selve utnyttelsen». Også det «å legge forholdene til rette» bør derfor presiseres som straffbart etter bestemmelsen.

Etter menneskehandelbestemmelsen i straffeloven § 257 tredje ledd gjelder ikke kravet til bruk av middel (vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd) dersom den fornærmede er mindreårig. Det foreslås ingen særskilt bestemmelse som rammer grov utnytting av mindreårige utlendinger på lignende måte som etter menneskehandelbestemmelsen. Etter utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav b er det avgjørende for straffansvar at det dreier seg om «grov utnytting av en utlendings situasjon». Terskelen for at utnyttningen skal være grov, vil imidlertid være lavere dersom utlendingen som utnyttes er mindreårig.

## 5.6 Heving av strafferammen

Utilbørlig utnytting av utlendinger straffes etter gjeldende rett med bot eller fengsel inntil to år, jf. utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav b.

Den alminnelige strafferammen for menneskehandel er fengsel inntil seks år, jf. straffeloven § 257.

I dommen inntatt i Rt. 2015 s. 1217 om utilbørlig utnytting av filippinske sykepleiere som omtalt ovenfor i avsnitt 3.2, ble straffen satt til fengsel i ni måneder for hver av de to tiltalte til tross for en rekke formildende omstendigheter.

---

<sup>8</sup> Ot.prp. nr. 62 (2002-2003) *Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)* s. 64

Høyesterett bedømte lovbruddene som mindre grove enn lagmannsretten, som på sin side utmålte en straff på fengsel i ett år og tre måneder.

Som redegjort for foran, kan lønnstyveri, jf. straffeloven § 395 straffes med bot eller fengsel inntil to år, eller fengsel inntil seks år dersom forholdet er grovt, jf. straffeloven § 396. Avtale om urimelige priser og forretningsvilkår kan etter pristiltaksloven § 3 straffes med bot eller fengsel inntil tre år, eller fengsel inntil seks år dersom det foreligger skjerpene omstendigheter, jf. pristiltaksloven § 4. Videre kan utleie av lokaler til graverende eller gjentatt ulovlig utnyttelse av noens arbeidskraft, straffes med bot eller fengsel inntil 3 år etter straffeloven § 260 a.

Departementet mener at en maksimal strafferamme på fengsel i inntil to år for grov utnyttning av en utlending vil være for lav dersom man står overfor tilfeller som er særlig krenkende eller samfunnsskadelige. Særlig i tilfeller hvor forholdet inngår i forretningsvirksomhet og fremstår som ledd i en krenkende, systematisk og planmessig utnyttning av utlendinger, bør strafferammen åpne for fengsel i mer enn to år. Det samme gjelder dersom det er tale om grov utnyttelse av mindreårige.

Departementet foreslår derfor å heve strafferammen til bøter og fengsel i inntil tre år. Departementet har vurdert om strafferammen bør differensieres i loven, ut fra forholdets alvor, slik som det er gjort i tilknytning til de straffebudene som er nevnt over. Dette vurderes imidlertid ikke som hensiktsmessig. Det bør i stedet overlates til domstolen å utmåle straffen ut fra en helhetsvurdering innenfor en ramme på tre års fengsel. Loven fastsetter allerede en differensiering ved at det er den strengere bestemmelsen om straff for menneskehandel som kommer til anvendelse dersom det også foreligger tvang.

## **6 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Forslaget vil kunne medføre at noen flere saker forfølges i staffesakssporet og noen flere domfellelser, med etterfølgende soning mv. Eventuelle merutgifter dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets budsjettammer.

## **7 Forslag til endringer i utlendingsloven**

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) gjøres følgende endringer:

§ 108 tredje ledd bokstavene c til f blir bokstavene b til e.

Nåværende § 108 tredje ledd bokstav f utgår.

§ 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 *utnytter eller forleder en utlending til arbeid, tiggning 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,*

Nåværende § 108 fjerde ledd bokstav a og b blir henholdsvis bokstav c og d.