



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 80 L

(2025–2026)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven mv.
(straff for utilbørlig utnyttelse av utlendinger)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	7	Departementets vurderinger ...	25
2	Bakgrunnen for lovforslaget	7	7.1	Behovet for å utvide dagens straffebestemmelse	25
2.1	Utfordringer med utnyttelse av utlendinger i arbeids- og boligforhold mv.	7	7.2	Gjerningsbeskrivelsen i bestemmelsen	28
2.2	Høringsnotat 13. februar 2024	8	7.2.1	Hvilke utnyttelsessituasjoner som rammes	28
3	Gjeldende rett	10	7.2.1.1	Utnyttelse i forbindelse med arbeid og bosted	28
3.1	Innledning	10	7.2.1.2	Utnyttelse i forbindelse med tiggings og tiggelignende virksomhet mv.	28
3.2	Menneskehandelsbestemmelsen i straffeloven § 257	10	7.2.1.3	Utnyttelse i forbindelse med migrasjonsrelaterte tjenester	29
3.3	Utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav b om utilbørlig utnyttelse av en utlendings situasjon	13	7.2.2	Avgrensning til bestemte kategorier av utlendinger som utnyttes og krav om sårbar situasjon	29
3.4	Øvrige relevante straffebestemmelser	14	7.2.3	«Utilbørlig» utnyttelse	31
3.4.1	Straffeloven § 260 a om utleie av lokaler til ulovlig utnyttelse av noens arbeidskraft	14	7.3	Medvirkning og forsøk	32
3.4.2	Straffeloven § 395 om lønnstyper	15	7.4	Skyldkravet	33
3.4.3	Arbeidsmiljøloven § 19-1 om brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven	15	7.5	Strafferammen	33
3.4.4	Pristiltaksloven § 2 om urimelige priser og forretningsvilkår	15	8	Rettigheter til antatte ofre	36
3.4.5	Utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav a om bruk av ulovlig arbeidskraft	16	9	Økonomiske og administrative konsekvenser	37
3.4.6	Utlendingsloven § 108 fjerde ledd om hjelp til ulovlig opphold	16	10	Merknader til de enkelte bestemmelsene	38
4	Rettstilstanden i Sverige, Danmark og Finland	17	10.1	Til endringene i utlendingsloven	38
4.1	Sverige	17	10.2	Til endringen i straffeprosessloven	40
4.2	Danmark	18		Forslag til lov om endringer i utlendingsloven mv. (straff for utilbørlig utnyttelse av utlendinger)	42
4.3	Finland	19			
5	Forslaget i høringsnotatet	21			
6	Høringsinstansenes syn	22			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 80 L

(2025–2026)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven mv. (straff for utilbørlig utnyttelse av utlendinger)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 27. mars 2026,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet fremmer i denne proposisjonen forslag til en ny § 108 a i utlendingsloven. Den foreslåtte bestemmelsen skal erstatte § 108 tredje ledd bokstav b, som gjør det straffbart å utnytte en utlendings situasjon på utilbørlig måte i forbindelse med formidling av arbeid og bolig, og i forbindelse med visse migrasjonsrelaterte tjenester. Den foreslåtte bestemmelsen er i videre utstrekning enn dagens bestemmelse ment å ramme tilfeller av utnyttelse av en utlendings situasjon som ikke når opp til terskelen for menneskehandel etter straffeloven.

I proposisjonen foreslås det at den nye bestemmelsen i tillegg til å ramme den som «formidler» arbeid eller bolig til utlendingen, også skal ramme arbeidsgivere, boligutleiere, og andre som står for utnyttelsen i selve arbeids- eller boligforholdet.

Departementet foreslår å lage klarere rammer for straffansvaret ved å avgrense den nye straffebestemmelsen til å gjelde utnyttelse av bestemte kategorier av utlendinger som er særlig sårbare for utnyttelse, herunder utlendinger som er avhengige av arbeids- eller boligforholdet for å ha

lovlig opphold i Norge, asylsøkere, utlendinger med ulovlig opphold, og utlendinger som verken har oppholdstillatelse eller varig oppholdsrett og som oppholder seg her for å drive tiggevirksomhet.

Det foreslås videre å heve den øvre strafferammen fra fengsel inntil to år til fengsel inntil tre år. Det foreslås også et nytt straffebud i ny § 108 a tredje ledd rettet mot grove overtredelser, og med en øvre strafferamme på fengsel inntil seks år.

En utvidelse av straffansvaret slik at det rammer flere tilfeller av utilbørlig utnyttelse av en utlendings sårbare situasjon, og en heving av strafferammen, vil være viktige tiltak mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. De foreslåtte endringene vil videre bidra til å beskytte utenlandske arbeidstakere som er i en sårbar situasjon mot maktmisbruk fra arbeidsgivere og boligutleiere mv. Fordi en del av de utlendingene som blir utsatt for utilbørlig utnyttelse enten har ulovlig opphold eller mangler rett til å arbeide i Norge, som for eksempel asylsøkere, vil forslaget også bidra til å motvirke brudd på utlendingsloven.

Som følge av forslaget til ny § 108 a er det også foreslått en teknisk tilpasning i straffeprosessloven § 67 andre ledd bokstav c.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Utfordringer med utnyttelse av utlendinger i arbeids- og boligforhold mv.

Utenlandsk arbeidskraft har lenge spilt en viktig rolle i norsk økonomi, herunder for å dekke behovet for både faglært og ufaglært arbeidskraft. Norge er særlig attraktivt blant annet på grunn av det generelt høye lønnsnivået sammenlignet med andre europeiske land.

De siste 10 til 20 årene har det oppstått vesentlig større utfordringer med, og blitt rettet vesentlig mer oppmerksomhet mot, menneskehandel og alvorlig utnyttelse av utlendinger, særlig i arbeids- og boligsammenheng. Utlendinger kan være særlig utsatte for utnyttelse knyttet til arbeid og bolig dersom arbeids- eller boligforholdet er en forutsetning for å kunne oppholde seg i riket. I slike tilfeller er det ofte en skjev maktbalanse mellom utlendingen på den ene siden, og arbeidsgiver eller boligutleier, som også kan være samme person, på den andre siden. Utnyttelsen kan typisk skje gjennom grov underbetaling, alvorlige brudd på arbeidsmiljøloven eller vilkårene i arbeidskontrakter, kritikkverdige boforhold, urimelig leiepris, eller andre krav og forventninger som fremstår som misbruk av maktforhold. I praksis vil det ofte kunne forekomme flere forhold i kombinasjon.

I regjeringens *Nasjonal strategi mot menneskehandel (2025–2030)* vises det på s. 14 til at menneskehandel til tvangsarbeid er den mest alvorlige formen for arbeidslivskriminalitet. Politiet har informasjon om kritikkverdige arbeidsforhold for utenlandske arbeidstakere i ulike bransjer, der handlingsrommet for utnyttelse er stort og der ulike kontrollmetoder, brudd på lover og regler og bruk av tilretteleggere, anvendes som ledd i utnyttelsen. Bransjene som er mest omhandlet er bygg og anlegg, fiskeri, fartøy, transport, servering, bilverksted, bilpleie og renholdsbransjen.

Det foreligger flere viktige rapporter om utfordringene med menneskehandel og annen utnyttelse i Norge og Norden. Når det gjelder rapporter om forholdene i Norge, vises det særlig til:

- *Menneskehandel og tvangsarbeid*, Politihøgskolen 2014:3,
- *Arbeids- og levekår for bosatte arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen*, Fafo 2021:14
- *Grov utnyttelse av utenlandske arbeidstakere*, Fafo 2022:14
- *I count – kartlegging av bostedsløse EU-migranter*, Kirkens Bymisjon 2023.

Når det gjelder studier om forholdene i de andre nordiske landene, vises det særlig til:

- *Review of actions against labour trafficking in Finland*, Heuni (Finland, 2023)
- *Människohandel och människoexploatering på den svenska arbetsmarknaden*, Märta Johansson (Sverige, 2020)
- *Människohandel och människoexploatering på den svenska arbetsmarknaden, En Uppföljning*, Märtha C. Johansson (Sverige, 2024)
- *Nordic Perspectives on Labour Exploitation: Intersections of Work-Related Crime and Work-Environment Risks*, HEUNI Report Series no. 111 (2025)

De sentrale aktørene som oppdager eller får rapporter om utnyttelse på arbeidsmarkedet, erfarer at problemet er omfattende og voksende, uten at det er mulig å gi noe bestemt estimat. Regjeringen ønsker mer informasjon om omfanget av denne type kriminalitet, hvem som er ofre og hvem som begår slik arbeidslivskriminalitet. For å styrke kunnskapsgrunnlaget har Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet igangsatt et FOU-prosjekt om arbeidstakere i gråsonene mellom sosial dumping og menneskehandel til tvangsarbeid.

Utnyttelsen har uansett nådd et slikt omfang at det i tillegg til alvorlige integritetskrenkelser, er tale om arbeidslivskriminalitet og sosial dumping som skader arbeidsmarkedet ved å undergrave frie og rettferdige konkurranseforhold. Konsekvensen kan bli at ellers lovlydige firmaer og oppdragsgivere blir mer tilbøyelige til å begå eller være delaktige i lovbrudd eller annen konkurransevridende virksomhet. Samtidig har det gjennom praksis blitt tydelig at de gjeldende straffebudene

ikke i tilstrekkelig grad rammer det som nå er problemet – nemlig alvorlig utnyttelse av personer i sårbare situasjoner, som faller utenfor bestemmelsen om menneskehandel. De sentrale aktørene på feltet er samstemte om at det er behov for endringer i form av utvidede straffebestemmelser, og skjerpet straffenivå for denne typen virksomhet.

2.2 Høringsnotat 13. februar 2024

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 13. februar 2024 på høring et forslag om en straffebestemmelse for grov utnyttelse av utlendinger i arbeids- og boligforhold mv. med høringsfrist 13. mai 2024. Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
Datatilsynet
Direktoratet for arbeidstilsynet
Domstoladministrasjonen
Helsedirektoratet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonalt ID-senter
Norad
Politidirektoratet (POD)
Politiets Sikkerhetstjeneste (PST)
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Språkrådet
Statsforvalterne
Utlendingsdirektoratet (UDI)
Utlendingsnemnda (UNE)

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)
Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (Sivilombudet)

Advokatforeningen
Akademikerne
Amnesty International Norge
Antirasistisk Senter
Arbeiderpartiet
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Bispedømmene (11 stykker)
Caritas
Demokratene

Den norske dommerforening
Den norske kirke – Kirkerådet
Driftsoperatørforum (Drof)
Fagforbundet
Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
Fair Play Bygg
Flyktninghjelpen
Fremskrittspartiet
For Fangers Pårørende (FFP)
Helsingforskomiteen
Hovedorganisasjonen Virke
Human Rights Service (HRS)
Høyre
Islamsk Råd Norge
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Jussbuss
Jussformidlingen
Kirkens Bymisjon
Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)
Kontoret for fri rettshjelp
Kristelig Folkeparti
Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)
KUN Senter for kunnskap og likestilling
Kystpartiet
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
Mennesker i Limbo
Miljøpartiet De Grønne
MiRA Ressurssenter for innvandrere og flyktningkvinner
Norges Juristforbund
Norges Kommunistiske Parti
Norges politilederslag
Norsk Folkehjelp
Norsk Innvandrersforum
Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
Norsk Tjenestemannslag (NTL)
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)
Pensjonistpartiet
Politiets Fellesforbund
Politijuristene
PRESS – Redd Barna Ungdom
Redd Barna
Rettsferdighet i asylopolitikken (RIA)
Rettspolitisk forening
Røde Kors
Rødt
Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
Seniorsaken
Senterpartiet

Sosialistisk Venstreparti
Stiftelsen barnas rettigheter
UNHCR Stockholm
Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og
høyskoleutdannede
Venstre
Vergeforeningen Følgesvennen
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Departementet har mottatt høringsuttalelser med
realitetsmerknader fra følgende instanser:

Det nasjonale statsadvokatembetet
Direktoratet for arbeidstilsynet
Hedmark og Oppland statsadvokatembeter
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Nordland statsadvokatembeter (på vegne av
Trøndelag, Nordland og Troms og Finnmark
statsadvokatembeter)
Oslo statsadvokatembeter
Politidirektoratet (POD)
Riksadvokaten
Økokrim

Advokatforeningen
Caritas
Fair Play Bygg
Jussbuss
Kirkens Bymisjon
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Norges politilederlag
Parat
Rettspolitisk forening
Vi&Vé Advokater AS
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Følgende instanser har svart at de ikke avgir utta-
lelse i saken, eller at de ikke har merknader til for-
slaget:

Forsvarsdepartementet
Kommunal- og distriktsdepartementet
Samferdselsdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)

Domstoladministrasjonen
Språkrådet

3 Gjeldende rett

3.1 Innledning

Temaet for denne proposisjonen er endringer i straffebudet i utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav b om straff for den som forsettlig eller grovt uaktsomt formidler arbeid eller bolig til en utlending, eller utferdiger eller formidler erklæringer, tilsagn eller dokumenter til bruk for en sak etter loven, når forholdet innebærer en utilbørlig utnyttelse av utlendingens situasjon. De samme handlingene som dekkes av straffebudet om utilbørlig utnyttelse i denne bestemmelsen, vil også kunne bli dekket av den strengere og mer generelle straffebestemmelsen om menneskehandel i straffeloven § 257, dersom utnyttelsen har et element av tvang.

Før det gis en nærmere presentasjon av bestemmelsen i utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav b, er det derfor hensiktsmessig å se på rammene for menneskehandelsbestemmelsen i straffeloven § 257 og de folkerettslige forpliktelsene som ligger til grunn for denne bestemmelsen.

3.2 Menneskehandelsbestemmelsen i straffeloven § 257

Norge undertegnet FNs konvensjon av 15. november 2000 om grenseoverskridende organisert kriminalitet og den tilhørende protokollen om menneskehandel mv., kjent som Palermo-protokollen, 13. desember 2000. Tilslutning til protokollen innebar en forpliktelse til å kriminalisere menneskehandel, jf. artikkel 5 nr. 1. Menneskehandel er definert i protokollens artikkel 3, som lyder slik i norsk oversettelse:

I denne protokoll menes med:

- a. «handel med mennesker»: rekruttering, transport, overføring, husing eller mottak av personer, ved hjelp av trusler om bruk av vold eller andre former for tvang, av bortføring, av bedrageri, av forledelse, av misbruk av myndighet eller av sårbar stilling

eller av å gi eller å motta betaling eller fordele for å oppnå samtykke fra en person som har kontroll over en annen person, med sikte på utnyttning. Utnytting skal som et minimum omfatte utnyttning av andres prostitusjon eller andre former for seksuell utnyttning, tvangsarbeid eller tvangstjenester, slaveri eller slaveriliknende praksis, trelldom eller fjerning av organer,

- b. samtykke fra et offer for handel med mennesker til den tilsiktede utnyttingen nevnt i bokstav a) i denne artikkel skal være uten betydning der noen av midlene nevnt i bokstav a) er brukt,
- c. rekruttering, transport, overføring, husing eller mottak av et barn med sikte på utnyttning skal anses som «handel med mennesker» selv om ingen av midlene nevnt i bokstav a) i denne artikkel er brukt,
- d. «barn»: person under atten år.

En bestemmelse om menneskehandel ble som følge av dette vedtatt og tilføyd i § 224 i straffeloven 1902 ved lov 4. juni 2003 nr. 78 om endringer i straffeloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.). Det norske straffebudet skulle ramme noe videre enn forpliktelsene etter Palermo-protokollen krever, ved at det også skulle ramme den som selv står for utnyttelsen, jf. Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) *Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv.* punkt 13.1 side 97.

Bestemmelsen i straffeloven 1902 er videreført i § 257 i straffeloven 2005. Det ble ikke ansett nødvendig å foreta lovendringer for å oppfylle forpliktelsene som følge av ratifiseringen av Europarådets konvensjon 3. mai 2005 om tiltak mot menneskehandel, se St.prp. nr. 2 (2007–2008). Formålet med konvensjonen er å forebygge og bekjempe nasjonal og internasjonal menneskehandel, å beskytte og hjelpe ofre for menneskehandel, å sikre effektiv strafforfølgning av bakmennene, og å fremme internasjonalt samarbeid for å oppnå de nevnte målene. Straffeloven § 257 om menneskehandel lyder slik:

«§ 257. *Menneskehandel*

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 vedkommandes 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.»

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» som er brukt i innledningen, er definert på følgende måte på side 97 i Ot.prp. nr. 62 (2002–2003):

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 gjen tjenester.

‘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.

Innledningen i § 257 første ledd stiller også krav til virkemidlene som er benyttet for å bringe personen inn i situasjonen der vedkommende blir utnyttet. Utnyttelsen eller forledelsen må ha skjedd ved bruk av «vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd». Formålet med dette vilkåret var ifølge departementet å gjøre straffebudet mer presist, se Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) s. 64. Innholdet i «misbruk av sårbar situasjon» og «annen utilbørlig atferd» forklares slik på s. 97 i proposisjonen:

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.

For at det skal være grunnlag for straff i tilfeller som gjelder utnyttelse til arbeid eller tjenester, herunder tigging, må det etter første ledd bokstav b, foreligge et element av tvang, se Prop. 66 L (2019–2020) *Endringer i straffeloven mv.* punkt 7.2.4. Begrepet «tvangsarbeid» rammer men-

neskehandel som har til formål å utnytte en persons arbeidskraft, men som ikke kan karakteriseres som slaveri, se Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) s. 65. Formuleringen «tvangstjenester, herunder tiggings», ble tilføyd fordi det ble ansett som uklart om det å utnytte eller forlede noen til tiggings var straffbart etter bestemmelsen, da tiggings skiller seg fra annen økonomisk virksomhet, og den som tigger ikke yter noe overfor den som gir penger. Formuleringen skulle også omfatte flere former for utnyttelse som har klare likhetstrekk med tiggings, slik som for eksempel utnyttelse av gate-musikanter, som utnyttes eller forledes til å stå på gaten og spille musikk, se Ot.prp. nr. 50 (2005–2006) *Om lov om endringer i straffeloven 1902* punkt 3.4.3.

«Tvangsarbeid eller tvangstjenester» kan også omfatte tvang til å utføre eller delta i kriminalitet, se for eksempel Rt. 2013 s. 39, hvor det ble regnet som «tvangsarbeid» at mindreårige utlendinger ble tvunget til å begå tyverier i Norge.

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 straffeloven 2005 § 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:

Ordet «tvang» gir assosiasjoner i retning av fysisk eller psykisk press. Det er språklig sett et ganske sterkt uttrykk. Ikke enhver form for negativ påvirkning vil være omfattet. Presset må være så kraftig at vedkommende som rammes settes ut av stand til å handle frivillig. 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 gjennomgang av nasjonale og internasjonale rettskilder, oppsummeres rettstilstanden når det gjelder tvangsarbeid 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 ved-

kommende 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 lønsvilkår 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.

Straffeloven § 257 annet ledd skal i henhold til forarbeidene «ramme det apparatet som gjør det mulig å utnytte mennesker til de formål som nevnes i første ledd». Annet ledd bokstav a retter seg mot den som legger forholdene til rette for tvang, utnyttelse eller forledelse som nevnt i første ledd ved å anskaffe, transportere eller motta den som er offeret, mens bokstav b rammer den som på annen måte medvirker til tvangen, utnyttelse eller forledelsen, og bokstav c rammer den som 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.

Straffeloven § 257 tredje ledd regulerer situasjonen der den som utnyttes er under 18 år. Når utnyttelse da skjer til slike formål som er nevnt i første ledd bokstav a til d, skal gjerningspersonen kunne straffes uavhengig av om vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd er anvendt. Det følger også av rettspraksis at det ved utnyttelse til «tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tiggings» (første ledd bokstav b), ikke stilles strenge krav til den tvangen som må være utøvd når offeret er under 18 år, men at det må være utvist en form for press, se HR-2013-104-A avsnitt 26, 27 og 29, med referanse til HR-2011-1453-U avsnitt 46.

Menneskehandel etter straffeloven § 257 straffes med fengsel inntil seks år. Grov menneskehandel, jf. straffeloven § 258, straffes med fengsel inntil ti år. Ved vurderingen av om overtredelsen er

grov, skal det etter bestemmelsen særlig legges vekt på om offeret var under 18 år, om det ble brukt grov vold eller tvang, og om handlingen har medført betydelig utbytte.

3.3 Utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav b om utilbørlig utnyttelse av en utlendings situasjon

Straffebestemmelsen i utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav b rammer utilbørlig utnyttelse av en utlendings situasjon, og 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 etter loven, når forholdet innebærer en utilbørlig utnyttelse av utlendingens situasjon»

Bestemmelsen gjelder utnyttelse av utlendinger, og den gjelder utnyttelse av situasjonen vedkommende er i som følge av å være utlending. Utnyttelse som like godt kunne rammet enhver person, faller utenfor. Det vises til Vevstad, *Utlendingsloven, Kommentartutgave*, Oslo 2010 side 613, hvor følgende fremgår:

Selv om en blind utlending grovt utbyttes ved boligformidling, vil det ikke rammes av bestemmelsen dersom det var handikappet og ikke hans situasjon som utlending som ble utnyttet. Gjerningsmannens forsett må også omfatte utnyttelse av utlendingens situasjon. Utnyttelse av utlendingens manglende kjennskap til det norske samfunnet, hans språkkunnskaper eller hans begrensede mulighet til å kontakte myndighetene fordi han mangler tillatelser etter loven, er kjerneeksempler. Valget av forhold som er tatt med i bestemmelsen, viser at det er sammenhengen mellom en vanskelig situasjon som fremmed i Norge og utnyttingen, man vil til livs.

Det nærmere innholdet i bestemmelsen er redegjort for av Høyesterett i HR-2015-2225-A (OUS-saken). Straffesaken gjaldt et ektepar som gjennom rekrutteringsfirmaet sitt hadde bistått filippinske sykepleiere med forskjellige tjenester mot økonomisk vederlag, herunder å skaffe dem

arbeid ved Oslo universitetssykehus (OUS) og å fremleie boliger til dem.

Førstvoterende slår 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 dommens avsnitt 21:

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 (1986–87).

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 imidlertid Høyesteretts flertall 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, Kommentartutgave*, 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 altså av dommen at det er «mellommannstjenester», det vil si 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 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 «forholdet» må forstås slik at det viser tilbake til den konkrete bistanden som er utført, i den grad bistanden omfattes av lovens handlingsalternativer. Det er altså selve mellommannstjenesten som må innebære en utilbørlig utnyttelse.

Når det gjelder innholdet i vilkåret «utilbørlig utnyttelse», viser førstvoterende i avsnitt 47 til følgende uttalelse i forarbeidene til utlendingsloven 1988, se Ot.prp. nr. 46 (1986–87) s. 251:

Bestemmelsen rammer bare handlinger som innebærer en utilbørlig utnyttelse 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.) Utvalget skriver videre:

‘[...]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 OUS-saken viser førstvoterende i i avsnitt 48 og 49 blant annet til at bestemmelsen åpner for en samlet vurdering av alle de handlinger som er dekket av lovens ulike handlingsalternativer når det skal avgjøres om det foreligger utilbørlig utnyttelse:

Jeg leser dette slik at begrepet «utilbørlig utnyttelse» 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 utnyttelse 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» innebar at det forelå utilbørlig utnyttelse i den konkrete saken, knyttet både til formidling av arbeid, og til utferdigelse og formidlingen av dokumenter etter utlendingsloven.

Strafferammen for utilbørlig utnyttelse av utlendinger knyttet til arbeid eller bolig mv. etter utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav b er bot eller fengsel inntil to år. I den aktuelle OUS-saken ble straffen satt til ni måneders fengsel for hver av de to tiltalte.

3.4 Øvrige relevante straffebestemmelser

3.4.1 Straffeloven § 260 a om utleie av lokaler til ulovlig utnyttelse av noens arbeidskraft

Straffeloven § 260 a 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 for eksempel straffbart å leie ut næringslokaler til en leietaker eller arbeidsgiver som tilbyr virksomhetens ansatte ulovlige lønns- og arbeidsbetingelser, se Prop. 66 L (2019–2020) kapittel 7. Det følger av særmerknadene til bestemmelsen at uttrykket «lokaler» er ment som en avgrensning mot rom som brukes som bolig. Strafferammen for forsettlig overtredelser er bot eller fengsel inntil tre år. Strafferammen ved grov uaktsomhet er fengsel inntil ett år.

3.4.2 Straffeloven § 395 om lønnstyveri

Straffeloven § 395 om lønnstyveri 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.

Bestemmelsen er ment 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 opp mot 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 betalingsunnlattelse, til tross for at den oppfyller bestemmelsens øvrige vilkår, likevel fremstår som unnskyldelig.

Lønnstyveri straffes med bot eller fengsel inntil to år. Grovt lønnstyveri etter straffeloven § 396 straffes med fengsel inntil seks år. Bestemmelsen lyder:

Grovt lønnstyveri straffes med bot eller fengsel inntil 6 år. Ved avgjørelsen av om tyveriet er grovt, skal det særlig legges vekt på om overtredelsen gjelder en betydelig verdi, har et sys-

tematisk eller organisert preg eller av andre grunner er særlig krenkende eller samfunnskadelig.

3.4.3 Arbeidsmiljøloven § 19-1 om brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven

Arbeidsmiljøloven § 19-1 fastsetter straff for overtredelse av bestemmelser eller pålegg gitt i eller i medhold av arbeidsmiljøloven. Dette omfatter blant annet regler om helse, miljø og sikkerhet, og om arbeidstid. Overtredelser straffes med bot eller fengsel inntil ett år eller begge deler, eller under særlig skjerpene omstendigheter, fengsel inntil fem år.

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.

3.4.4 Pristiltaksloven § 2 om urimelige priser og forretningsvilkår

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

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.

Den tidligere straffeloven av 1902 hadde en egen bestemmelse om straff for ågerforbrytelser i § 295. Ved innføring av straffeloven 2005 ble straffebestemmelsen i pristiltaksloven § 4, jf. § 2, ansett tilstrekkelig, og det ble derfor ikke inntatt noen egen bestemmelse om straff for ågerforbrytelser, lik tidligere straffelov § 295, se 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.

Det er nærliggende å anta at fremleie av bolig til urimelig høy pris vil kunne vurderes opp mot bestemmelsen, se Ot.prp. nr. 46 (1986–87) s. 251. OUS-saken i HR-2015-2225-A er et eksempel på et tilfelle hvor påtalemyndigheten nettopp mente at fremleie skjedde til urimelig høy pris.

3.4.5 Utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav a om bruk av ulovlig arbeidskraft

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».

Bestemmelsen retter seg 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. Eksempel på det siste er tilfeller hvor tillatelsen er knyttet til et bestemt arbeid eller arbeidssted. Strafferammen for overtredelse er bot eller fengsel inntil to år.

3.4.6 Utlendingsloven § 108 fjerde ledd om hjelp til ulovlig opphold

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 Schengen-samarbeidet»

Gjerningsbeskrivelsen rammer den som hjelper en utlending som allerede befinner seg i Norge eller et annet Schengen-land til videre ulovlig opphold, i motsetning til utlendingsloven § 108 fjerde ledd bokstav b som rammer den som hjelper en utlending til innreisen, se Ot.prp. nr. 56 (1998–99) *Om lov om Schengen informasjonssystem (SIS) og lov om endringer i utlendingsloven* s. 41. 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. Samtidig er det et unntak i sjette ledd for tilfeller av «humanitær bistand» til den som oppholder seg ulovlig i riket.

4 Rettstilstanden i Sverige, Danmark og Finland

4.1 Sverige

Den svenske straffelovens bestemmelse i kapittel 4 § 1 a om menneskehandel har et tilnærmet likt innhold som den norske menneskehandelsbestemmelsen når det gjelder hvilke gjerninger som rammes. I motsetning til i Norge skilles det mellom simpel og grov overtredelse, og det opereres med minstestraft. Ved simpel overtredelse er strafferammen fengsel i 4 år, med minstestraft på 6 måneder. Ved grov overtredelse er strafferammen fengsel i 10 år, med minstestraft på fengsel i 2 år.

Den svenske bestemmelsen lyder slik:

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

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.

Videre inneholder den svenske straffeloven kapittel 4 § 1b en bestemmelse om «människoexploatering» som rammer utnyttelse i forbindelse med arbeid eller tigging, som ikke når opp til nivået for

menneskehandel. Bestemmelsen har en strafferamme på fengsel i fire år. Dersom utnyttelsen anses som grov, er strafferammen fengsel i ti år, og minstestraften er to år. Bestemmelsen 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 til bestemmelsen fremgår det at det særlig er utlendinger som viser seg å være offer for alvorlig utnyttelse, herunder utlendinger fra både innenfor og utenfor EU. Det er videre vist til at bestemmelsen både bør treffe utnyttelse som foretas av en annen enn den som gjør seg skyldig i menneskehandel og tilfeller som ikke dekkes av kriteriene for å straffes som menneskehandel. Det er videre vist til at bestemmelsen ikke må utformes på en måte som risikerer å fortrenge anvendelse av menneskehandelsbestemmelsen. Det er særlig fremhevet at utnyttelsesbestemmelsen vil kunne berøre virksomhet som ellers er fullt lovlig, og at bestemmelsen må utformes på en måte som gir en klar avgrensning mot straffrie handlinger.

Følgende siteres her fra den svenske Prop. 1017/18:123 s. 33 og s. 41–42:

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

4.2 Danmark

Den danske straffelovens bestemmelse i § 262 a om menneskehandel, har det samme hovedinnhold som den norske og svenske bestemmelsen. Strafferammen etter den danske bestemmelsen er fengsel i 10 år. Bestemmelsen 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 vært 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 seksuelt materiale såsom fotografier eller film, forestilling med seksuel 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 seksuelt materiale såsom fotografier eller film, 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 rammer utnyttelse som ikke når opp til nivået for menneskehandel, i forbindelse med arbeid, prostitusjon eller utnyttelse i pornografisk virksomhet. Strafferammen er fengsel i 6 år. Bestemmelsen lyder slik:

For menneskeudnyttelse straffes med fængsel indtil 6 år den, der ved udnyttelse af en andens 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 seksuelt materiale såsom fotografier eller film eller forestilling med seksuel optræden.

Av forarbeidene til bestemmelsen (Lovforslag nr. L 111 2021-22 s. 2 og 5) fremgår det at et hovedformål med bestemmelsen er å motvirke sosial dumping på arbeidsmarkedet og beskytte utenlandske arbeidstakere mot grov utnytting. Det siteres følgende:

Der skal være ordentlige løn- og arbeidsvilkår på det danske arbeidsmarked, og derfor har regeringen sat bredt ind mod social dumping. Det er særligt vigtigt, at der sættes ind over for situationer, hvor sårbare udenlandske arbeidstagere 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 straffens fastsættelse tage højde for bl.a. varigheden af udnyttelsen og de forhold personen, der udnyttes, har arbejdet eller befundet sig under.

4.3 Finland

Også den finske straffelovens kapittel 25 § 3 om menneskehandel, har samme hovedinnhold som bestemmelsene i de øvrige nordiske land som er gjennomgått over. Strafferammen er fengsel i 6 år, med en minstestraft på 4 måneder. Bestemmelsen 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.

Videre inneholder den finske straffeloven en bestemmelse i kapittel 47 § 3a mot diskriminerende utnyttelse («ockerliknande diskriminering») i arbeidslivet. Strafferammen etter denne bestemmelsen er fengsel i to år. Bestemmelsen lyder som følger:

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.

I den finske riksdagsproposisjonen som ligger til grunn for bestemmelsen, RP 151/2003 rd, er det i punkt 1.2.2 lagt særlig vekt på at utenlandske arbeidstakere er særskilt sårbare for utnyttelse og sjelden henvender seg til myndighetene for beskyttelse mot urimelige lønns- og arbeidsvilkår, blant annet fordi de frykter å miste arbeidet og måtte forlate landet. Følgende siteres:

Tillsynen over arbeidsvilkoren for utländska arbetstagare innebär sådan övervakning av anställningsförhållande frågor som huvudsakligen grundar sig på kundinitiativ. Att den tillsyn som arbetarskyddsmyndigheten utövar grundar sig på kundinitiativ är problematiskt när det gäller utlännningar i synnerhet av den orsaken att det sällan står i en utlännings eget intresse att föra saken vidare. Anställningsvilkor som är sämre än kollektivavtalet grundar sig ofta på ömsesidigt samförstånd mellan arbetstagaren och arbetsgivaren. Detta gäller i synnerhet sådana utlännningar vilkas lönenivå i

hemlandet er 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.

5 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet 13. februar 2024 ble det foreslått å utvide gjerningsbeskrivelsen og heve strafferammen i det straffebudet som i dag står i utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav b om utilbørlig utnyttelse av en utlendings situasjon. Målet var i større grad å ramme tilfeller hvor det forekommer så grov utnyttelse i arbeids- og boligforhold at forholdet bør være straffbart, selv om det ikke kan straffes som menneskehandel etter straffeloven.

I tillegg til å ramme den som «formidler» arbeid eller bolig, ble det i høringsnotatet foreslått at bestemmelsen også skulle ramme den som står for utnyttelse av utlendingen i selve arbeids- eller boligforholdet, og at tigging og tiggelignende virksomhet skulle nevnes særskilt. Det ble foreslått å erstatte begrepet «bolig» med «bosted», for å gjøre det tydelig at det ikke trenger å dreie seg om egen boenhet, men at også bostedstilbud i form av et rom eller en sengeplass eller lignende, vil omfattes.

I høringsnotatet ble det foreslått at straffebudet fortsatt skulle være avgrenset til utnyttelse

av utlendinger, fordi det er denne gruppen som er særlig utsatt. Med bakgrunn i at gjeldende lovbestemmelse gjelder utnyttelse av «utlendingens situasjon», ble det videre presisert i høringsnotatet at det bare er utnyttelse som har nær sammenheng med grunnlaget eller motivet for utlendingens innreise og opphold i Norge, som skal rammes av straffebudet. En utnyttelsessituasjon som like godt kunne inntruffet overfor norske borgere eller overfor utlendinger med permanent oppholdstillatelse eller varig oppholdsrett, skulle falle utenfor.

Uten at det var meningen å endre terskelen for hva som er straffbart etter utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav b om «utilbørlig» utnyttelse, ble det foreslått å klargjøre bestemmelsen ved å erstatte uttrykket «utilbørlig» utnyttelse med «grov» utnyttelse.

Det ble foreslått at straffebestemmelsen fortsatt skulle stå i utlendingsloven, fremfor å flyttes til arbeidsmiljøloven eller straffeloven, og at strafferammen skulle utvides fra bot eller fengsel inntil to år, til bot eller fengsel inntil tre år.

6 Høringsinstansenes syn

Samtlige høringsinstanser som har inngitt høringssvar mener det er behov for et straffebud som rammer arbeidsutnytting mv. på nivået under menneskehandel.

Kripas, som leder og drifter politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel, uttrykker følgende:

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.

Oslo politidistrikt uttaler blant annet:

Slik regelverket er utformet i dag er det et «lov-tomt 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 lønnsstyveri i straffeloven §§ 395 og 396 og samlet gi godt dekke mot ulike former for utnyttelse i arbeidslivet.

Fair Play Bygg Norge bemerker blant annet følgende om intensjonen i forslaget:

Vi leser i forslaget at eventuelle endringer i lovverket skal ha en intensjon å kunne forebygge arbeidskriminalitet gjennom å bremse utnyttning av arbeide i sårbare situasjoner. Dette er vi helt enige i og det er et av de aller viktigste grepene vi kan ta for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Tilgangen på arbeidskraft som lett kan utnyttes og byttes ut er en drivende meka-

nisme for aktørene på det kriminelle arbeidsmarkedet. Uten mennesker i sårbare situasjoner som kan stå som stråpersoner i selskap, jobbe ulønnet og papirløst og lett kan byttes ut når det blir stilt spørsmål eller krav til arbeidsleder, vil det være betydelig vanskeligere å tjene penger på konkurransevridende virksomhet eller å bruke arbeidslivet som middel og forum for å kamuflere annen kriminell virksomhet gjennom hvitvasking m.m.

Rettspolitisk forening mener forslaget vil bidra til bedre beskyttelse av utlendinger som har begrenset innsikt i norske forhold, regler og rettigheter, og bidra til å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet trekker særlig frem at deltakelsen i et trygt arbeidsliv er svært viktig for inkludering og integrering.

De fleste høringsinstansene er enige i at straffebestemmelsen bør begrenses til å ramme utnyttning i arbeids- og boligforhold, eller har ikke særskilt kommentert hvorvidt straffebudet også bør beskytte mot utnyttelse på andre områder.

Vest politidistrikt støtter forslaget om å begrense straffebudet til å beskytte utlendinger mot utnyttelse i arbeidslivet, boligforhold og i forbindelse med utstedelse av erklæringer, tilsagn eller dokumenter til bruk for en sak etter utlendingsloven. Politidistriktet viser til at utnyttelse i andre tilfeller antakelig vil kunne fanges opp med mer generelle straffebud.

Det nasjonale statsadvokatembetet uttrykker at det kanskje kan anføres at tjenester også hører hjemme i en bestemmelse om menneskeutnyttelse, men mener at oppmerksomheten nå må rettes mot utnyttelse i arbeidslivet som det største problemet.

Riksadvokaten er enig i at straffebudet vil få for uklare rammer dersom det generelt rammer utnyttning i forbindelse med «tjenester».

POD, Kripas og Innlandet politidistrikt mener at straffebudet også bør omfatte utilbørlig utnyttelse til prostitusjon, andre seksuelle ytelser og andre former for tjenester enn tigging eller tigglignende forhold.

De fleste høringsinstansene, herunder *Det nasjonale statsadvokatembetet*, *Oslo statsadvokatembeter*, *POD*, *Kripos*, *Innlandet politidistrikt* og *Oslo politidistrikt*, mener straffebudet også bør rette seg mot andre enn utlendinger.

Arbeidstilsynet uttaler i denne forbindelse blant annet følgende:

Arbeidstilsynet mener at for å bekjempe arbeidslivskriminalitet kan det være behov for en bestemmelse som ikke er avgrenset til å gjelde utlendinger og som kan ramme grov utnyttning i arbeidslivet, uten at det stilles krav om et tvangselement. Hensynet til alvorlighetsgrad, plasseringens symboleffekt, hensynet til allmennprevensjon og nær tilknytning til lovbestemmelsene mot menneskehandel og lønnstyveri tilsier at lovbestemmelsen plasseres i straffeloven.

Landsorganisasjonen Norge (LO) og *Parat* trekker frem verdien av en felles nordisk tilnærming på denne utfordringen som strekker seg over flere landegrenser.

Ifølge *Det nasjonale statsadvokatembetet* er det ikke tvil om at også andre grupper mennesker enn utlendinger har behov for et særskilt vern mot å bli utnyttet, og de nevner utlendinger som etter hvert blir norske borgere, barn og unge, mennesker med rusproblemer, mennesker med fysiske eller psykiske problemer eller mer generelt mennesker som befinner seg i en eller annen vanskelig situasjon.

På den annen side støttet *Riksadvokaten*, *Hedmark og Oppland statsadvokatembeter*, *Nordland statsadvokatembeter*, *Vest politidistrikt*, *Øst politidistrikt*, *Politiets utlendingsenhet (PU)* og *Økokrim* departementets forslag om å begrense den verne personkretsen, til utlendinger.

Riksadvokaten bemerket følgende:

Selv om også norske statsborgere kan være sårbare for utnyttning i arbeids- og tjenesteforhold på grunn av for eksempel økonomi, fungeringsnivå eller avhengighet til andre, vil utlendinger utvilsomt være spesielt utsatt for slik utnyttning. Det har sammenheng blant annet med at de ikke i like stor grad som norske borgere nyter godt av det offentlige velferdstilbudet, og ikke minst fordi arbeidsforholdet kan være en forutsetning for retten til å oppholde seg i Norge. Den foreslåtte avgrensning vil etter riksadvokatens syn være best i tråd med generelle og anerkjente kriminaliseringsprinsipper om at det skal påvises et

klart behov for kriminalisering før man innfører et nytt straffebud, og at man ikke skal ligge foran i utviklingen for å dekke opp et eventuelt fremtidig behov for kriminalisering.

Departementet viser for øvrig til at når det gjelder spørsmålet om å innrette straffebestemmelsen om utilbørlig utnyttelse, også mot utnyttelse av andre enn utlendinger, har regjeringen etter høringen fremlagt *Nasjonal strategi mot menneskehandel (2025–2030)*, se punkt 7.2.2. nedenfor.

Når det gjelder utformingen av straffebudet, bør departementet etter *Riksadvokatens* syn, tilstrebe å gi noe mer informasjon i straffebudet om hvor grensen for det straffbare går, for eksempel ved at det synliggjøres i lovteksten hvilke sårbarhetsfaktorer som kan kvalifisere til straffbar utnyttelse.

Flere høringsinstanser er kritiske til den foreslåtte ordlydsendringen fra «utilbørlig» utnyttelse til «grov» utnyttelse.

Oslo statsadvokatembeter mener ordlyden «grov» utnyttelse er uheldig fordi ordet «grov» både brukes om skyldform og som et kvalifiserende element for det objektive gjerningsinnholdet, samt fordi kvalifiseringsmarkøren «grovt» brukes på en annen måte i straffeloven. De foreslår isteden å benytte ordlyden «alvorlig» utnyttelse. De viser også til straffelovens bestemmelse om utleie av lokaler til ulovlig utnyttelse av noens arbeidskraft, som benytter ordlyden «graverende» utnyttelse.

Rettspolitisk forening mener ordlydsendringen kan være egnet til å skape en utilsiktet skjerping av terskelen for hva som skal anses som straffbar utnyttelse, slik at det vil stilles krav til noe mer enn misbruk, og foreslår at ordlyden isteden endres til «urimelig» eller «rettsstridig» misbruk.

Enkelte høringsinstanser viser til utfordringer med utnyttelse av identitet i arbeidslivet, uten at det dreier seg om ID-tyveri, og ber departementet å vurdere om slik utnyttelse bør omfattes.

Flere høringsinstanser mener strafferammen bør heves til seks års fengsel. *Det nasjonale statsadvokatembetet* og *POD* mener departementet bør vurdere dette. Det argumenteres blant annet med at straffverdigheten etter bestemmelsen må sees i sammenheng med bestemmelsene om simpel menneskehandel, grovt lønnstyveri, og hallikvirk-somhet og formidling av prostitusjon, som har en strafferamme på seks års fengsel, at profittpotensialet kan være betydelig, at den danske bestemmelsen om «menneskeudnyttelse» har en strafferamme på seks års fengsel, samt at en slik

strafferamme vil kunne åpne for bruk av skjulte tvangsmidler.

I tillegg peker flere høringsinstanser på behovet for at lovforslaget følges opp med at politi og påtalemyndighet tilføres nødvendige ressurser til

å håndheve straffebestemmelsen, samt at de fornærmede gis nødvendig bistand og oppfølging, herunder rett til fri rettshjelp. Flere mener de fornærmede bør gis tilsvarende rettigheter som ofre for menneskehandel.

7 Departementets vurderinger

7.1 Behovet for å utvide dagens straffebestemmelse

Fordi straffebudet i utlendingsloven § 108 tredje ledd er begrenset til å gjelde «formidling» av arbeid eller bolig, i tillegg til formidling av visse migrasjonsrelaterte tjenester, er det mange tilfeller av utnyttelse i arbeids- og boligforhold som faller utenfor rammene for bestemmelsen. Samtidig viser praksis at straffebestemmelsen om menneskehandel i straffeloven § 257 første ledd bokstav b har fått begrenset anvendelse, særlig på grunn av kravet om at det må foreligge et element av tvang, knyttet til utnyttelsen. Det er med bakgrunn i dette en samstemt oppfatning blant de sentrale aktørene på feltet at det er behov for å utvide det straffebudet som i dag er fastsatt i utlendingsloven § 108 tredje ledd om utilbørlig utnyttelse av en utlendings situasjon, og at strafferammen bør utvides.

For en nærmere drøftelse av disse spørsmålene, finner departementet det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i begrensningene i, og utfordringene med, menneskehandelsbestemmelsen i straffeloven § 257. Disse begrensningene og utfordringene blir særlig synlige i saker som ligger i grenseland mellom tvangsmessig utnyttelse på den ene siden, og utilbørlig utnyttelse uten at det foreligger et tvangselement på den andre siden.

Borgarting lagmannsretts dom i «Lime-saken» (LB-2018-102939-2) er illustrerende for grense-dragningen. Ett av temaene i saken gjaldt at ti pakistanske borgere var fornærmede under tiltaleposten om menneskehandel. Alle de ti tilfellene bar preg av et praktisk, økonomisk og ressursmessig skjevt maktforhold mellom tiltalte og fornærmede. I fire tilfeller ble tiltalte frifunnet fordi vilkåret om tvang i menneskehandelsbestemmelsen ikke var oppfylt. I tre av disse fire tilfellene var lagmannsretten i tvil, se dommens punkt 4.6.5, 4.6.6, 4.6.7 og 4.6.8. Felles for de tre tilfellene var at lagmannsretten ikke var i tvil om at fornærmede var i en sårbar situasjon og at tiltalte misbrukte eller utnyttet den sårbare situasjonen. I to av de tre tilfellene var lagmannsretten heller ikke i tvil om at det var skapt en «innlåsnings-

effekt» på grunn av avhengighetsforholdet mellom fornærmede og tiltalte knyttet til arbeid og opphold og fornærmedes ressursmessige situasjon, og at det derfor var vanskelig for fornærmede å bryte ut av forholdet. Disse elementene var likevel ikke så sterke at forholdet i de tre sakene nådde opp til terskelen for tvangsarbeid. Lagmannsrettens vurderinger i punkt 4.6.5.4 knyttet til situasjonen til en av de fornærmede (N4) siteres her, som eksempel på et typetilfelle som etter lagmannsrettens vurdering falt utenfor dagens straffebestemmelse:

Lagmannsretten finner det bevist at N4 var i en sårbar situasjon mens han arbeidet for A. N4 var i denne perioden avhengig av A når det gjaldt arbeid og dermed opphold. Selv om storfamilien til N4 hadde, eller skaffet seg tilgang til, betydelige økonomiske midler, var det likevel av stor betydning at N4 bidro gjennom å arbeide for A. Lønnsspesialistordningen innebar at N4 ikke kunne arbeide for andre enn A uten å miste oppholdstillatelsen. Utsikten til permanent opphold etter tre år som lønns-spesialist hadde en meget stor verdi for N4 og hans familie i Pakistan. Dette ønsket var helt avhengig av A. I tillegg var N4 klar over at det var gitt uriktige opplysninger til myndighetene om hans arbeidsforhold.

Lagmannsretten finner det videre bevist at A misbrukte N4s sårbare situasjon til å pålegge han svært lange arbeidsdager uten faste fridager eller ferie. På grunn av tilbakebetalings-systemet fikk N4 reelt sett ikke lønn for arbeidet, og han måtte forsørges av sin bror og hans familie. N4 ble videre truet med sparken, og fikk sparken, noe som innebar en trussel om å miste den gjeldende oppholdstillatelsen og håpet om permanent opphold. I maktforholdet mellom A og N4 var N4 den klart underordnede.

Det er utvilsomt at det var vanskelig for N4 å bryte ut av arbeidsforholdet. Betydningen av å oppnå permanent opphold i Norge, for både N4 og familien, i kombinasjon med at oppholdstillatelsen og muligheten for å oppnå perma-

nent opphold var låst til arbeidet i butikken til A, skapte en innlåsingseffekt. Denne innlåsingseffekten ble forsterket av den betydelige investeringen som N4 og familien hadde foretatt i form av visumpenger og senere nedlagt tid, penger og arbeidsinnsats.

Til tross for de forholdene som er nevnt ovenfor, har lagmannsretten – under tvil – kommet til at det ikke foreligger utnyttelse til «tvangsarbeid» ved misbruk av en sårbar situasjon. I likhet med tingretten er dette særlig begrunnet i N4s familienettverk og økonomiske stilling for øvrig.

Det var familien i Norge som betalte visumpengene fra oppsparte midler i Norge. Til forskjell fra flere andre lønsspesialister hadde N4 og familien tilgang til, og brukte, midlene på N4s lønnskonto gjennom hele hans arbeidsforhold hos A. Som gjennomgangen av kontoene og økonomien har vist, hadde storfamilien tilgang til betydelige økonomiske midler under hele denne perioden. A hadde dermed ikke den samme kontrollen over N4s økonomiske situasjon som andre lønsspesialister. Videre fremgår det av bevisførselen om N4s fridager og sykdom at N4 hadde en større grad av frihet enn andre lønsspesialister.

Lagmannsretten vil videre fremheve at N4s familienettverk var utenfor Lime-sfæren, og derfor ikke avhengig av A eller underlagt hans kontroll, utover avtalen og investeringen knyttet til N4s oppholdstillatelse på et uriktig grunnlag. Dessuten vil lagmannsretten trekke frem at både N65 og N26 hadde god innsikt i det norske samfunnet og hvilke lover og regler som gjaldt for arbeidslivet. Det var også N26 – bosatt i Norge siden 1998 – som tok initiativ til å hente N4 til Norge.

Etter lagmannsrettens vurdering var det ingen andre direkte konsekvenser for N4 av å bryte ut av arbeidsforholdet, enn at han måtte returnere til Pakistan. Han hadde ikke opparbeidet gjeld til A, og heller ikke er det bevist at han satte seg i gjeld i hjemlandet for å reise til Norge. Riktignok risikerte familien å tape 250 000 kroner som de hadde betalt til A, men for N4 var det kun en forventning om at han skulle betale tilbake det broren hadde lagt ut, når og hvis han fikk penger.

Etter en samlet vurdering har lagmannsretten kommet til at N4 hadde en realistisk mulighet for å komme seg ut av arbeidsforholdet. Det foreligger derfor ikke utnyttelse til tvangsarbeid ved misbruk av en sårbar situasjon. Vilkårene for menneskehandel etter

straffeloven (1902) § 224 første ledd bokstav b er dermed ikke oppfylt. [...]

Forholdet kunne ikke straffes som menneskehandel, og det var heller ingen annen hjemmel for å illegge straff for det samlede utnyttelsesforholdet.

Gjennom forslaget i denne proposisjonen til en ny § 108 a i utlendingsloven til erstatning for dagens § 108 tredje ledd bokstav b, tas det særlig sikte på å ramme alvorlig utnyttelse i arbeidsforhold som faller utenfor rammene av menneskehandelsbestemmelsen i straffeloven § 257, fordi det ikke foreligger et slikt element av tvang som § 257 krever i arbeidsforhold.

I praksis kan forholdene i de aktuelle sakene ofte være komplekse. Det kan være et element av frivillighet fra den som utnyttes, som gjør det uklart om tvangselementet er sterkt nok. Utlendingen kan selv ha få ressurser til å stå imot uredlige aktører, men samtidig ha så sterke økonomiske og praktiske interesser i å arbeide og oppholde seg i Norge at vedkommende blir i arbeidsforholdet til tross for utnyttelsen. Dette ble også påpekt i de finske forarbeidene, se punkt 4.3 ovenfor. I praksis kan det for eksempel være tale om sesongarbeidere fra land med vesentlig lavere lønns-, velferds- og rettighetsnivå enn i Norge, som frivillig kommer tilbake, år etter år, selv om de blir utsatt for alvorlig utnyttelse som bør vurderes som straffverdig. Men det kan for eksempel også gjelde utsendte arbeidstakere som arbeider for en oppdragsgiver fra en annen EØS-stat som utfører oppdrag i Norge, for eksempel innen olje- og gass-sektoren eller innen industri- og bygningsbransjen for øvrig.

Vurderingen av om det foreligger et tvangselement som er tilstrekkelig til å straffe for menneskehandel, synes for øvrig å variere noe mellom de enkelte landenes lovgivning og praksis. Departementet viser til at menneskehandelsbestemmelsen i finsk rett virker å ramme bredere og mer effektivt enn i Norge, Sverige og Danmark, og at det fremstår som dette langt på vei skyldes en bredere fortolkning av tvangsbegrepet, se blant annet følgende fra *Review of actions against labour trafficking in Finland*, Heuni (2023) punkt 6.2:

[T]he Finnish court judgements indicate that forced labour is understood fairly broadly in Finland, and the judgements by district courts and courts of appeal quite commonly refer to ILO's definition of forced labour and related indicators. On the other hand, Koivukari and colleagues (2022) noted in their study on legal practice concerning human trafficking that the

threshold of sentencing for force labour remains high in Finland, too. In fact, the study suggests that it seems to be easier or more likely to meet the elements of human trafficking in cases where the purpose of the act has been to subject a victim to forced prostitution or comparable sexual exploitation than in cases of trafficking for the purpose of forced labour (ibid ., 122–123). If Finnish legal practice and case law regarding labour exploitation is compared with other Nordic countries, it can be noted, however, that the threshold for exploitation to be qualified as forced labour is in fact much higher in other Nordic countries than it is in Finland. [...]. In Norway, the number of cases of forced labour in legal practice is the second highest after Finland, but experts find the threshold high there as well [...].

Departementet tar i denne proposisjonen ikke stilling til den terskelen for tvangsvilkåret som er lagt til grunn i norsk praksis etter menneskehandelsbestemmelsen, eller om det kan være grunnlag for justeringer.

Det er uansett en samstemt oppfatning blant de sentrale aktørene på feltet at det er behov for en straffebestemmelse som rammer bredere enn hva en tolkning av dagens menneskehandelsbestemmelse kan lede til. Også Sverige, Danmark og Finland har straffebestemmelser som retter seg mot alvorlig utnyttelse hvor det ikke stilles vilkår om tvang, se punkt 4 ovenfor.

Som redegjort for i punkt 3.4 om gjeldende rett, finnes det for så vidt også i norsk rett en rekke andre straffebestemmelser som skal ramme maktmisbruk i arbeidsforhold mv., og som skal motvirke at virksomheter som opptrer i strid med forutsetningene for et rettferdig og regulert marked, får fordeler av det. Det vises særlig til straffeloven §§ 395 og 396 om lønnstyveri, straffeloven § 260 a om utleie av lokaler til graverende eller gjentatt ulovlig utnyttelse av noens arbeidskraft, arbeidsmiljøloven § 19-1 om straff for overtreddelse av lovens regler om blant annet helse, miljø, sikkerhet og arbeidstid, allmenngjøringsloven § 15 om straff for brudd på lønns- og arbeidsvilkår som følger av en allmenngjort tariffavtale, og pristiltaksloven § 2 om straff for urimelige priser og forretningsvilkår. Anvendelsesområdet for disse bestemmelsene er imidlertid begrenset til mer eller mindre klart definerte enkelthandlinger, som for eksempel lønnstyveri,

ulike brudd på arbeidsmiljøloven mv. Grunnen til at disse reglene ikke vurderes som tilstrekkelige, er at det i praksis både kan forekomme andre typer utnyttelseshandlinger enn dem som er straffebelagt i de aktuelle bestemmelsene, og at det ikke trenger å være enkelthandlingene, men den samlede helheten, som gjør at det foreligger en straffverdig utnyttelse.

Et eksempel på en type utnyttelsestilfelle som kan falle utenfor andre straffebestemmelser, men som likevel kan være straffverdig, er at utlendingen blir utsatt for press om å utføre ellers lovlige ekstratjenester for arbeidsgivers private eierdommer eller lignende. Et eksempel på et tilfelle hvor det er en samlet vurdering av flere forhold i saken som kan tilsi at det foreligger straffverdig utnyttelse, kan være dersom arbeidsgiver yter lån til arbeidstakerne for å dekke reisen til Norge, men hvor lånevilkårene fremstår som urimelige, og det samme gjelder for lønns- og arbeidsvilkår for øvrig og et botilbud som arbeidsgiver står ansvarlig for eller formidler.

På samme måte som det i dag er en viss overlapping mellom utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav a om forsettlig eller grov uaktsom bruk av en utlendings arbeidskraft når utlendingen ikke har nødvendig tillatelse etter loven, og bestemmelsen om straff for utilbørlig utnyttelse i § 108 tredje ledd bokstav b, vil det bli en viss overlapping mellom § 108 tredje ledd bokstav a og forslaget til ny § 108 a. Mens hovedsiktemålet med utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav a er å reagere mot bruk av ulovlig arbeidskraft, er siktemålet med § 108 tredje ledd bokstav b og ny § 108 a å reagere mot utilbørlig utnyttelse av en utenlandsk arbeidstaker som befinner seg i en sårbar situasjon.

Strafferammen etter § 108 tredje ledd bokstav a er også lavere enn strafferammen i forslaget til ny § 108 a, se punkt 7.5 nedenfor.

På samme måte som det i dag kan være en viss overlapping mellom § 108 fjerde ledd bokstav a (om å hjelpe en utlending til ulovlig opphold i Norge eller i et annen Schengen-land) og gjeldende § 108 tredje ledd bokstav b (utilbørlig utnyttelse i forbindelse med formidling av arbeid eller bolig), vil det også bli en overlapping mellom § 108 fjerde ledd bokstav a og ny § 108 a. Mens hovedformålet med § 108 fjerde ledd bokstav a er å motvirke ulovlig opphold i Norge og på Schengen-territoriet for øvrig, skal straffebudet mot utilbørlig utnyttelse ivareta en utlending i en sårbar situasjon.

7.2 Gjerningsbeskrivelsen i bestemmelsen

7.2.1 Hvilke utnyttelsessituasjoner som rammes

7.2.1.1 *Utnyttelse i forbindelse med arbeid og bosted*

Utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav b første alternativ rammer i dag den som «formidler» arbeid eller bolig til en utlending. Bestemmelsen er derfor bare ansett å ramme «mellommannstjenester», det vil si den som setter utlendingen i kontakt med en annen aktør. Departementet fastholder synspunktet fra høringen om at bestemmelsen derfor har et for snevert anvendelsesområde, og at også arbeidsgiver, boligutleier og andre som står for utnyttelsen i selve arbeids- eller boligforholdet, som for eksempel en oppdragstaker som har leid inn utlendingen som arbeidstaker, og som utnytter utlendingens situasjon på utilbørlig vis, bør omfattes.

Departementet foreslår derfor å utvide gjerningsbeskrivelsen til å dekke den som «bruker arbeidskraften til» en utlending, og den som «stiller et bosted til rådighet for» en utlending.

I praksis vil for øvrig arbeidsgiver og boligutleier eller fremleier av bolig, kunne være én og samme person eller virksomhet.

Hovedformålet med straffebestemmelsen i forslaget til ny § 108 a er å hindre utilbørlig utnyttelse av en utlending som trenger det aktuelle arbeidet eller boligen som grunnlag for lovlig opphold, og spørsmålet om grensene for hva som skal regnes som «arbeid» etter bestemmelsen vil derfor i praksis sjelden komme på spissen. I tilfeller hvor slike spørsmål likevel skulle oppstå, for eksempel i tilfeller hvor en utlending uten oppholdstillatelse utnyttes av en arbeidsgiver eller boligutleier, mener departementet at det ikke bør stilles krav til et formelt eller lovlig arbeids-, oppdrags eller leieforhold for at bestemmelsen skal kunne få anvendelse ved utilbørlig utnyttelse. Departementet mener også at uttrykket «arbeid» i slike situasjoner bør forstås vidt, som innsats for arbeidsgiver eller oppdragsgiver mot vederlag eller andre fordeler.

Dersom det imidlertid er tale om virksomhet som ikke kan regnes som arbeid, men for eksempel rene vennetjenester, vil det falle utenfor hva som betegnes som «arbeid». Det samme vil i utgangspunktet gjelde dersom det for eksempel er tale om å begå kriminelle handlinger eller å utføre seksuelle tjenester, se for øvrig Vevstad, *Utlendingsloven, Kommentartutgave*, Oslo 2010 side 614.

Når det gjelder utlendinger som presses til å yte seksuelle tjenester uten at reglene om menneskehandel eller hallikvirksomhet kommer til anvendelse, er dette et av temaene som flere høringsinstanser har vært opptatt av i høringen. Departementet viser til at dette er utfordrende temaer i strafferettslig sammenheng, og er noe man eventuelt må komme tilbake til i en bredere vurdering av menneskehandelsbestemmelsen, slik det er signalisert i *Nasjonal strategi mot menneskehandel (2025–2030)*. Spørsmålet må vurderes i sammenheng med de gjeldende bestemmelsene om straff for seksuallovbrudd i straffeloven kapittel 26.

Situasjonen er imidlertid annerledes dersom arbeidsoppgavene består av ellers lovlig arbeid, men arbeidsgiveren pålegger utlendingen å utføre «tilleggstjenester», for eksempel i form av kriminelle handlinger eller seksuelle tjenester. Kravet om slike «tilleggstjenester» eller «tilleggsvilkår» for arbeidsforholdet vil da inngå i vurderingen av om det foregår utilbørlig utnyttelse i arbeidsforholdet, og eventuelt også om det er tale om en grov overtredelse, se punkt 7.5.

Departementet foreslår videre å avgrense straffebestemmelsen om utilbørlig utnyttelse til å gjelde utnyttelse av særskilte grupper av utenlandske arbeidstakere, i tråd med formålet om at straffebestemmelsen skal innrettes spesielt mot utnyttelse av utlendinger som er særlig sårbare for utilbørlig utnyttelse, se avsnitt 7.2.2 nedenfor.

Fordi det etter utlendingsloven i mange tilfeller også vil gjelde et krav til sikret bolig for å få oppholdstillatelse, skal også utilbørlig utnyttelse av utlendinger i boligsammenheng fortsatt være straffbart. Uttrykket «bolig» i dagens § 108 tredje ledd bokstav b, foreslås endret til «bosted» i den nye § 108 a, for å tydeliggjøre at også dette skal forstås vidt. Det stilles ikke kvalitative krav til bostedets karakter. Det avgjørende er at utnyttelsessituasjonen er knyttet til utleie mv. av et rom eller en bygning som brukes som bosted. Dersom utlendingen for eksempel henvises til å sove på en sofa i lagerlokalene, vil dette være å regne som «bosted» i straffebestemmelsens forstand.

7.2.1.2 *Utnyttelse i forbindelse med tigging og tiggelignende virksomhet mv.*

I høringsnotatet ble det foreslått at det aktuelle straffebudet som i dag står i § 108 tredje ledd bokstav b, også burde omfatte utilbørlig utnyttelse til tigging eller tiggelignende virksomhet.

Bakgrunnen for forslaget er reelle utfordringer med at enkelte av dem som driver med tigging i Norge, befinner seg i et sårbart avhengighets-

forhold til noen som utnytter dem i forbindelse med denne virksomheten. Det kan for eksempel være bakmenn som har finansiert reisen til Norge eller som utlendingen står i gjeld til på annen måte.

Dersom det er et element av tvang i utnyttelsen, vil bestemmelsen om menneskehandel i straffeloven § 257 kunne få anvendelse også ved tigging eller tiggelignende virksomhet. Det vises til at bestemmelsen rammer menneskehandel til «tvangstjenester, herunder tigging», i tillegg til «tvangsarbeid».

Departementet mener at det også i tiggetilfellene er behov for et straffebud som rammer utilbørlig utnyttelse, uten vilkår om at det foreligger et tvangselement. Utfordringen er da å definere tilstrekkelig klare rammer for hva slags virksomhet utnyttelsen må være knyttet til for at straffebudet skal komme til anvendelse.

Den mest åpenbare formen for tigging er at noen aktivt eller stilltiende henvender seg til tilfeldig forbigående personer og ber om ensidige gaver eller almisser i form av penger, enten som kontanter eller overføringer. Men departementet mener at bestemmelsen også bør ramme utnyttelse i forbindelse med ulike former for gatesalg, for eksempel av blomster eller blader, eller oppreden som gateartist for eksempel ved sjonglering, musikkopptreden eller lignende, med forventning om betaling som i realiteten har karakter av gave eller almisse.

På samme måte som utlendinger uten oppholdstillatelse, kan også norske borgere og utlendinger med oppholdstillatelse, i visse tilfeller være utsatt for utnyttelse i forbindelse med tigging og tiggelignende virksomhet. Som det fremgår nedenfor, har imidlertid departementet ment at det er grunn til å avgrense straffebestemmelsen til å gjelde visse kategorier utlendinger som er særlig sårbare på grunn av svake oppholdsrettigheter, se punkt 7.2.2 nedenfor. Når det gjelder tigging og tiggelignende virksomhet har departementet foreslått å avgrense til utlendinger uten oppholdstillatelse, og til EØS-borgere og deres familiemedlemmer uten varig oppholdsrett etter utlendingsloven §§ 115 og 116. Gjennom en slik avgrensning mener departementet at man treffer de kategoriene som i praksis vil være særlig utsatt i sammenheng med denne typen virksomhet.

7.2.1.3 *Utnyttelse i forbindelse med migrasjonsrelaterte tjenester*

Departementet foreslår at den gjeldende gjerningsbeskrivelsen i dagens bestemmelse om formidling av erklæringer, tilsagn eller dokumenter

til bruk i en sak etter loven, videreføres i ny § 108 a annet ledd. Det foreslås ingen andre endringer enn utvidet strafferamme (se punkt 7.5 nedenfor om strafferammen).

7.2.2 **Avgrensning til bestemte kategorier av utlendinger som utnyttes og krav om sårbar situasjon**

Vurderingen av om et utnyttelsesforhold er straffverdig må avgjøres etter en samlet helhetsvurdering av de enkelte utnyttelseshandlingene, omstendighetene rundt, og utlendingens personlige forhold og situasjon.

Når gjerningsbeskrivelsen nå foreslås utvidet slik at bestemmelsen rammer flere utnyttelseshandlinger enn tidligere, og strafferammen heves betydelig, er det viktig med tydelige og forutsigbare rammer. Det vises i denne sammenheng til lovskravet i straffelovgivningen, og blant annet Grunnloven § 96 første ledd og EMK artikkel 7 nr. 1.

Departementet foreslår å knytte bestemmelsen til utnyttelse av bestemte kategorier av utlendinger i Norge som har mangler eller har midlertidig oppholdsgrunnlag, og som departementet mener at er særlig sårbare for utnyttelse. Dette gjelder nærmere bestemt følgende kategorier:

- Utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse som er avhengig av arbeidet eller bostedet for oppholdstillatelsen, typisk arbeidsinnvandrere, herunder sesongarbeidere
- Asylsøkere
- Utlendinger uten oppholdstillatelse eller uten nødvendig tillatelse etter loven til å ta arbeid
- EØS-borgere og andre som har opphold etter EØS-regelverket om fri bevegelighet, herunder EØS-borgeres nære familiemedlemmer og utsendte arbeidstakere, men som ikke har varig oppholdsrett

I praksis er det arbeidsinnvandrere som er den største gruppen som er avhengig av arbeid og bolig for sin rett til lovlig opphold i Norge. Når utlendingen er avhengig av et arbeidsforhold for å fortsette sitt lovlige opphold i Norge, oppstår det en spesielt skjev maktbalanse mellom utlendingen som arbeidstaker og arbeidsgiveren i Norge. Både arbeidsgiver og arbeidstaker vet at arbeidstakeren risikerer å miste oppholdsgrunnlaget sitt dersom det oppstår konflikt og arbeidsforholdet opphører. Dette blir også illustrert særlig tydelig gjennom for eksempel slike tilfeller som lagmannsretten behandlet i Lime-saken, og som det er sitert fra i avsnitt 7.1 ovenfor.

Arbeidstaker vil i slike tilfeller ha vanskeligere for å stå opp for egne rettigheter overfor arbeidsgiveren, og for å ta kontakt med politiet eller andre myndigheter. Når følgen av at arbeidsforholdet opphører er at utlendingen må forlate Norge, har utlendingen heller ikke det norske velferdssystemet å falle tilbake på eller de samme praktiske mulighetene til å forfølge eventuelle sivile krav som vedkommende måtte ha mot arbeidsgiveren.

Det som her er påpekt, gjelder ikke bare for tredjelandsborgere som søker om oppholdstillatelse som arbeidstakere, men også for EØS-borgere og andre som har rettigheter etter EØS-reglene i utlendingsloven kapittel 13, uten å ha varig oppholdsrett etter utlendingsloven §§ 115 eller 116. Det vises til at arbeidslivskriminalitet og sosial dumping er en høyst aktuell problemstilling også for dem som har rettigheter etter EØS-regelverket.

Departementet legger videre til grunn at det kan forekomme en særlig skjev maktbalanse mellom arbeidstaker og arbeidsgiver når arbeidstaker er en utlending med ulovlig opphold eller manglende rett til å ta arbeid i Norge. Dette vil for eksempel kunne gjelde utlendinger som ikke har søkt oppholdstillatelse, utlendinger som har fått avslag på en søknad om oppholdstillatelse, og det kan gjelde utlendinger som oppholder seg lovlig i Norge, men som mangler rett til å ta arbeid. I slike tilfeller vil utlendingen stå uten ordinære muligheter til å vinne fram med krav og rettigheter knyttet til et fortsatt arbeidsforhold, og vil også selv risikere straff eller forvaltningsmessige reaksjoner. Da vil utlendingen ofte også være særlig sårbar for utnyttelse.

Til slutt har departementet også lagt til grunn at asylsøkere ofte vil oppleve en slik usikkerhet rundt sin situasjon og sine videre rettigheter i Norge, at de kan være ekstra sårbare for utnyttelse. Dette gjelder både dem som har fått rett til å arbeide i asylsøkerperioden og dem som ikke har fått slik rett.

Fellestrekket for de gruppene som nå omfattes av bestemmelsens første ledd, er etter dette at utlendingene har et midlertidig eller usikkert oppholdsgrunnlag, og at de generelt sett er i større fare enn andre utlendinger for å havne i økonomiske eller praktiske avhengighetsforhold til arbeidsgivere og boligutleiende mv. Økonomiske eller praktiske vansker eller avhengighetsforhold som er nært knyttet til utlendingens opphold i Norge, er kjernen i det som i praksis gjør utlendinger sårbare for den typen utnyttelse som bestemmelsen er ment å ramme. Det vises i

denne forbindelse også til Høyesteretts uttalelser i OUS-saken i HR-2015-2225-A avsnitt 21:

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 [...].

De gruppene som vil bli omfattet av departementets forslag, antas i all hovedsak å ville være nyankomne utlendinger. I praksis forsterker det at utlendingen er nyankommen også ofte den sårbare situasjonen. Denne gruppen har gjerne begrenset innsikt i norske forhold, hvilke rettigheter de har og hvilke plikter som gjelder for arbeidsgivere og andre tjenesteytere. Til forskjell fra utlendinger som allerede er etablerte her, vil normalt nyankomne utlendinger typisk heller ikke kunne snakke norsk.

Mens dagens bestemmelse retter seg mot utilbørlig utnyttelse av «utlendingens situasjon», har departementet foreslått å presisere at straffebudet skal gjelde utnyttelse av en utlendings «sårbar situasjon». Departementet mener det kan presumeres at de kategoriene av utlendinger som det nå foreslås å peke på i ny § 108 a, er i en sårbar situasjon i kraft av at de mangler eller har et midlertidig oppholdsgrunnlag. Det er likevel grunn til å foreta en helhetsvurdering av om det også er reelt at utlendingen er i en sårbar situasjon i forholdet til den som står bak utnyttelsen, selv om dette vil kunne overlappe med vurderingen av kriteriet «utilbørlig utnyttelse», som er drøftet i punkt 7.2.3 nedenfor.

Departementet vil trekke fram følgende momenter som bør vurderes i den enkelte sak, for å ta stilling til om utlendingen faktisk er i en sårbar situasjon:

- Hvor viktig er muligheten for opphold og arbeid i Norge for den aktuelle utlendingen?
- Hvor viktig er det konkrete arbeids- og boligforholdet for utlendingens mulighet til opphold i Norge, nå og senere?
- Hvilken innsikt må man anta at utlendingen har i egne rettigheter og norske forhold mv.? Her kan også språkferdigheter spille inn.

- Hvilke muligheter har utlendingen for øvrig til å reagere mot utnyttelsen ved å hevde sine rettigheter, og hvilke praktiske konsekvenser vil dette innebære, herunder for retten til opphold i Norge? I denne sammenheng kan ulike sider ved maktforholdet mellom den som står bak utnyttelsen på den ene siden og utlendingen på den andre siden, også spille inn. Det kan herunder være av betydning om den som står bak utnyttelsen for eksempel har fremsatt trusler om oppsigelse eller utilbørlige trusler om utelatelse fra nye oppdrag i Norge, dersom arbeidstaker forfølger rettighetene sine osv. Erfaringsmessig er det ikke uvanlig i utnyttelsesforhold at arbeidsgiver organiserer og legger ut for kostnadene for utlendingens reise fra hjemlandet, slik at det foreligger et gjeldsforhold. Det er heller ikke uvanlig at arbeidsgiveren står for kost og losji under arbeidsoppholdet. I enkelttilfeller har arbeidsgivere også sikret seg kontroll over utlendingenes pass eller sørget for andre tiltak i den hensikt å oppnå en skjev maktbalanse.
- I hvilken grad fremstår det ut fra de konkrete omstendighetene klart at utnyttelsessituasjonen nettopp har sin bakgrunn i at den som blir utnyttet er en utlending med behov for arbeidet eller boligen?
- I hvilken grad anses den som utnyttes særlig utsatt ut fra andre individuelle grunner, som for eksempel at vedkommende er mindreårig, er i en spesiell presset personlig situasjon osv.?

Momentene kan bidra til å kartlegge om utlendingen faktisk befinner seg i en sårbar situasjon. Momentlisten angir bare eksempler og er ikke ment uttømmende. Departementet understreker for øvrig at bestemmelsen er ment å ramme tilfeller av alvorlig utnyttelse av en utlending, der forholdet ikke når opp til terskelen for menneskehandel. Dersom kartleggingen avdekker at arbeidsgiver, ved vold, trusler, misbruk av en sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd, tvinger, utnytter eller forleder utlendingen til tvangsarbeid, herunder tigg, vil forholdet falle inn under straffeloven § 257.

Som det fremgår ovenfor har en rekke høringsinstanser ment at utnyttelsesbestemmelsen burde plasseres i straffeloven, fremfor utlendingsloven, og at den burde omfatte utnyttelse også av norske borgere. En slik mer generell regulering er som beskrevet også gjennomført i våre nordiske naboland. Samtidig fremheves det i de vurderingene som er foretatt både i Norge og i våre naboland at det i praksis er utnyttelse av utlendinger som er det klart mest aktuelle problemet.

Våren 2025 la regjeringen fram *Nasjonal strategi mot menneskehandel (2025–2030)*, hvor det ble signalisert at man vil vurdere endringer i menneskehandelsbestemmelsen, og om det er behov for et mer generelt straffebud mot utilbørlig utnyttelse i straffeloven. Men dette er et utredningsspørsmål som krever grundigere og bredere drøftinger, og det omtales derfor ikke nærmere i proposisjonen her.

7.2.3 «Utilbørlig» utnyttelse

For at utnyttelsen skal være straffbar etter dagens § 108 tredje ledd bokstav b, må den være «utilbørlig». Begrepet «utilbørlig» er i Bokmålsordboka definert som «upassende, uriktig, urimeleg». Det peker derfor hen på noe som er klanderverdigg og eventuelt umoralsk, men ikke nødvendigvis straffbart. Departementet foreslo i høringsnotatet å endre ordlyden til «grov utnyttelse», for å gjøre bestemmelsen klarere, uten at det var meningen å endre innholdet eller terskelen for når utnyttelsen er så alvorlig at den er straffbar. Flere høringsinstanser hadde imidlertid innvendinger mot forslaget, fordi uttrykket «grov» i straffelovgivningen ellers, gjennomgående brukes til å gradere straffbare handlinger.

Departementet viser til at begrepet «utilbørlig» allerede fra før er benyttet i en rekke bestemmelser i straffeloven, herunder:

- Straffeloven § 151 (stemmekjøp og utilbørlig stemmepåvirkning)
- Straffeloven § 156 (hindring av offentlig tjenestemann)
- Straffeloven § 181 (ordensforstyrrelse)
- Straffeloven § 236 (ulovlig utbredelse mv. av grove voldsskildringer)
- Straffeloven § 253 (tvangsekteskap)
- Straffeloven § 257 (menneskehandel)
- Straffeloven § 267 (krenkelse av privatlivets fred)
- Straffeloven § 330 (utpressing)
- Straffeloven § 387 (korrupsjon)
- Straffeloven § 389 (påvirkningshandel)
- Straffeloven § 395 (lønnstyveri)
- Straffeloven § 410 (straffansvar for andre enn skyldneren. Medvirkning)

Departementet har etter dette kommet til at begrepet «utilbørlig utnyttelse» bør videreføres. Det er likevel en utfordring at man i en slik bestemmelse som utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav b ikke kan ta utgangspunkt i en klart definert og konkret utnyttelseshandling, som for eksempel ved lønnstyveri. Det er derfor viktig med en samlet hel-

hetsvurdering av handlingene, omstendighetene, og utlendingens personlige forhold og situasjon, for å avklare om man står overfor en utnyttelse som fremstår så klanderverdig og krenkende, at den er straffverdig.

Som utgangspunkt vil et hovedspørsmål være i hvilken grad det dreier seg om misbruk av et skjevt maktforhold mellom utnytter og den som blir utnyttet. Det kan derfor være en nær sammenheng mellom de momentene som ovenfor er trukket frem som eksempler på forhold som gjør utlendingen særlig sårbar, og de momentene som vil være sentrale for å vurdere om det foreligger *utilbørlig* utnyttelse.

I det følgende nevnes noen eksempler på typer av handlinger som kan innebære utilbørlig utnyttelse:

- Enten det dreier seg om utnyttelse i forbindelse med arbeidsforhold, bostedsforhold eller migrasjonsrelaterte tjenester, vil vederlagets størrelse og karakter, kunne være viktig for å vurdere om forholdet innebærer utilbørlig utnyttelse. Urimelige lønnsbetingelser, urimelig høyt leiekraft eller urimelig eller ulovlig krav om vederlag for formidlingstjenester mv., kan gi grunnlag for å konstatere «utilbørlig» utnyttelse.
- I arbeidsforhold vil utilbørlig utnyttelse typisk handle om forhold som ofte inngår i sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. I tillegg til dårlige lønnsbetingelser kan det gjelde andre alvorlig kritikkverdige sider ved arbeidsforholdet, som for eksempel alvorlige brudd på arbeidsmiljølovens regler, herunder brudd på regler om arbeidstid og sikkerhet mv.
- Utnyttelse i boligforhold vil i tillegg til vederlagets størrelse, typisk kunne handle om boforholdene, bostedets størrelse og kvalitet.
- For alle typer situasjoner som lovbestemmelsen retter seg mot, vil utilbørlig utnyttelse også kunne skje ved at det stilles krav om ekstratjenester, som for eksempel å male utnytters bolig eller å utføre andre ekstratjenester som ikke er avtalefestet, utførelse av lovbrudd, krav om seksuelle tjenester osv.

De enkelte handlingene utlendingen utsettes for trenger ikke være ulovlige i seg selv for at forholdet samlet sett skal kunne innebære utilbørlig utnyttelse. Straffebudet vil for eksempel kunne ramme et arbeidsforhold der en utlending lønnes svært lavt, selv om dette ikke er ulovlig i seg selv fordi bransjen ikke omfattes av en allmenngjort tariffavtale. Det vil for eksempel også kunne ramme et boligforhold, selv om bostedet som

stilles til rådighet oppfyller kravene som stilles til rom for varig opphold mv. Dersom de konkrete omstendighetene samlet sett tilsier at det foreligger utilbørlig utnyttelse, er dette tilstrekkelig. Hvilket press som har vært utøvd og hvilket misbruk av ubalanse i maktforholdet mellom utnytter og den som blir utnyttet som har foreligget, vil kunne ha viktig innvirkning på vurderingen av om man står overfor et tilfelle av utilbørlig utnyttelse.

7.3 Medvirkning og forsøk

Hovedregelen i strafferetten er at et straffebud også rammer den som medvirker til overtredelsen, jf. straffeloven § 15. I høringsnotatet ble det likevel foreslått en uttrykkelig tilføyelse i det straffebudet som her vurderes om at straffebestemmelsen uttrykkelig skal ramme den som «legger forholdene til rette» for den utilbørlige utnyttelsen, på lignende måte som etter menneskehandelsbestemmelsen i straffeloven § 257 annet ledd bokstav a. Som begrunnelse for forslaget viste departementet til forarbeidene til menneskehandelsbestemmelsen, 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», se Ot.prp. nr. 62 (2002–2003).

Oslo statsadvokatembeter stilte i høringen spørsmål ved om den foreslåtte ordlyden ville ramme noe annet enn det som følger av det generelle medvirkningsansvaret. De oppfatter at det kan virke som at det ønskes en kriminalisering av noe som ellers ville vært en straffri forberedelseshandling, og viser til at dette normalt er forbeholdt de mer alvorlige lovbruddene som straffeloven § 279 om forbund om drap eller betydelig kroppsskade og § 329 om forbund om ran.

Departementet har etter en fornyet vurdering kommet til at det ikke er grunn til en særregulering i ny § 108 a, og foreslår at det i disse tilfellene anses tilstrekkelig å bygge på medvirkningsbestemmelsen i straffeloven § 15.

Den generelle straffebestemmelsen om forsøkshandlinger er straffeloven § 16 første ledd. Bestemmelsen fastsetter at den som har forsett om å fullbyrde et lovbrudd som kan medføre fengsel i ett år eller mer, og som foretar noe som leder direkte mot utføringen, straffes for forsøk, når ikke annet er bestemt.

Departementet ser ikke behov for å supplere straffeloven § 16 med noen særskilt regulering i forslaget til ny § 108 a.

7.4 Skyldkravet

Departementet foreslår å videreføre det gjeldende skyldkravet i utlendingsloven § 108 tredje ledd om forsett eller grov uaktsomhet. Departementet foreslo ikke endringer i skyldkravet i høringsnotatet, og ingen høringsinstanser har tatt opp dette spørsmålet særskilt.

Slik gjerningsbeskrivelsen i straffebestemmelsen er foreslått utformet, vil spørsmålet om hvorvidt skyldkravet er oppfylt særlig knytte seg til vilkåret om at forholdet innebærer utilbørlig utnyttelse av utlendingens sårbare situasjon. Også i tilfeller hvor gjerningspersonen ikke har forsett, men opptrer svært klanderverdig og det er grunnlag for sterk bebreidelse, vil skyldkravet være oppfylt, jf. straffeloven § 23. Det vises til HR-2015-2225-A (se punkt 3.2 ovenfor), hvor Oslo universitetssykehus som arbeidsgiver ble dømt for grovt uaktsom medvirkning til utilbørlig utnyttelse ved å ha benyttet seg av formidlingstjenestene til ekteparet A og B. Når det gjelder skyldspørsmålet fremgår følgende av avsnittene 88 og 89:

Etter min mening oppsto det en klar handleplikt for sykehuset i forlengelsen av at sykehuset trakk seg fra den avtale og betaling som sykehuset der hadde forespeilet ekteparet A/B for deres rekrutteringstjenester, når sykehuset få dager senere – likevel – ansatte sykepleierne. I stedet for å yte betaling til ekteparet ga sykehuset sykepleierne høyere lønn enn opprinnelig forutsatt. Da oppsto det en åpenbar risiko for – slik internadvokaten også pekte på – at ekteparet i stedet ville kreve betaling av sykepleierne. Det er med andre ord sykehusets manglende oppfølging av den åpenbare risiko for lovbrudd mot egne ansatte som sykehuset selv hadde skapt, og som sykehuset kjente godt til, som gjør at sykehusets medvirkning må betegnes som grovt uaktsom.

Mot dette kan det innvendes at selv om det var en åpenbar risiko for at ekteparet ville kreve betaling fra sykepleierne, og derved bryte arbeidsmarkedsloven, var det ikke like åpenbart at ekteparet også ville bryte utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav b. Det kan nok være riktig at risikoen for at ekteparet

skulle bryte utlendingsloven ikke fremsto som like opplagt. Men etter min mening unnskylder ikke dette sykehusets passivitet. Eksistensen av, og kunnskapen om, forbudet i arbeidsmarkedsloven mot å kreve vederlag, tilsa at det var desto større grunn for sykehuset til å reagere og undersøke forholdene nærmere.

At grovt uaktsom utnyttelse straffes, vil bidra til å forenkle straffeforfølgelsen i saker som fremstår straffverdige, men hvor et forsettskrav vil kunne by på bevismessige utfordringer. Dette er særlig viktig for at bestemmelsen skal kunne tjene som et effektivt tiltak mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.

Det foreslås i proposisjonen at straffebestemmelsen skal gjelde utilbørlig utnyttelse av utlendinger med bestemte typer oppholdsstatus. I utgangspunktet vil derfor også *kunnskap* om oppholdstatus være en del av skyldvurderingen. Samtidig bør ikke gjerningspersonen uten videre kunne bli straffri selv om det ikke kan fastslås at gjerningspersonen hadde presis kunnskap om hvilken oppholdsstatus utlendingen hadde. Der som det var grovt uaktsomt av gjerningspersonen å ikke innse at utlendingen har en utsatt oppholdsstatus og er i en slik sårbar situasjon som straffebudet forutsetter, bør dette derfor også rammes av straffebestemmelsen.

7.5 Strafferammen

I høringsnotatet foreslo departementet å heve strafferammen fra bot eller fengsel inntil to år, til bot eller fengsel inntil tre år. Departementet mente at den nåværende øvre strafferammen på to års fengsel er for lav når en står overfor tilfeller som er særlig krenkende eller samfunnsskadelige. Departementet mente samtidig at en differensiering i loven mellom ulike strafferammer ut fra forholdets alvor, ikke fremsto hensiktsmessig.

Departementet har i punkt 3.4 ovenfor gjennomgått hvilke andre straffebestemmelser som rammer straffbare forhold som i karakter grenser til eller har fellestrekk med den typen utnyttelsesforhold som vi her har med å gjøre. Følgende straffebestemmelser og strafferammer gjelder i dag:

Tabell 7.1 Strafferamme i andre straffebestemmelser, se punkt 3.4 ovenfor

Straffbart forhold	Strafferamme
Menneskehandel	Fengsel inntil 6 år
<i>Grov menneskehandel</i>	<i>Fengsel inntil 10 år</i>
Lønnstyveri	Bot eller fengsel inntil 2 år
<i>Grovt lønnstyveri</i>	<i>Bot eller fengsel inntil 6 år</i>
Brudd på arbeidsmiljølovens regler om helse, miljø, sikkerhet og arbeidstid	Bot eller fengsel inntil 1 år eller begge deler
<i>Brudd på arbeidsmiljølovens regler om helse, miljø, sikkerhet og arbeidstid under særlig skjerpene omstendigheter</i>	<i>Fengsel inntil 5 år</i>
Brudd på lønns- og arbeidsvilkår som følger av en allmenngjort tariffavtale	Bot eller fengsel inntil 1 år
<i>Brudd på lønns- og arbeidsvilkår som følger av en allmenngjort tariffavtale, når overtredelsen er grov</i>	<i>Bot eller fengsel inntil 3 år</i>
Brudd på forbud mot urimelige priser og forretningsvilkår	Bot eller fengsel inntil 3 år
<i>Brudd på forbud mot urimelige priser og forretningsvilkår, når det foreligger skjerpene omstendigheter</i>	<i>Fengsel inntil 6 år</i>
Å leie ut lokaler til graverende eller gjentatt ulovlig utnyttelse av noens arbeidskraft	Bot eller fengsel inntil 1 år
Å gjøre bruk av en utlendings arbeidskraft når utlendingen ikke har nødvendig tillatelse	Bot eller fengsel inntil 2 år
Å hjelpe en utlending til ulovlig opphold	Bot eller fengsel inntil 3 år

Departementet har ovenfor i punkt 4 også gjennomgått hvilke straffebestemmelser som gjelder i Sverige, Danmark og Finland, som retter seg mot

utnyttelse av personer i en sårbar situasjon. Følgende straffebestemmelser og strafferammer gjelder i de tre landene:

Tabell 7.2 Strafferamme i Sverige, Danmark og Finland, se punkt 4 ovenfor

Land	Straffbart forhold	Strafferamme
Sverige	Mindre grov menneskehandel	Fengsel fra seks måneder til 4 år
	Menneskehandel	Fengsel fra 2 år til 10 år
	«Människoexploatering»	Fengsel inntil 4 år
	Grov «människoexploatering»	Fengsel fra 2 til 10 år
Danmark	Menneskehandel	Fengsel inntil 10 år
	«Menneskeudnyttelse»	Fengsel inntil 6 år
Finland	Menneskehandel	Fengsel fra fire måneder til 6 år
	«oickerliknande diskriminering i arbetslivet»	Bot eller fengsel inntil 2 år

Etter høringen har departementet kommet til at det som utgangspunkt er grunn til å heve strafferammen fra to til tre år, slik at den blir tilsvarende som for eksempel strafferammen for brudd på forbudet mot urimelige priser og forretningsvilkår etter pristiltaksloven § 2 og strafferammen for å hjelpe en utlending til ulovlig opphold etter utlendingsloven § 108 fjerde ledd bokstav a. Departementet viser til at utnyttelse av utenlandske arbeidstakere fremstår som en stadig mer alvorlig og omfattende utfordring, og som en stadig mer alvorlig trussel mot det lovlige arbeidsmarkedet.

Departementet mener det bør innføres en egen bestemmelse med strengere strafferamme for grove overtredelser, slik man blant annet har i forbindelse med lønnstyveri og ved brudd på arbeidsmiljøloven og pristiltaksloven, samt i de tilsvarende straffebestemmelsene om utnyttelse i Sverige.

Selv om det ikke foreligger et element av tvang som gir grunnlag for straff etter menneskehandelsbestemmelsen, kan det forekomme tilfel-

ler av utilbørlig utnyttelse som er særlig krenkende eller fremstår spesielt alvorlig, for eksempel fordi den gjelder mindreårige. Disse tilfellene bør kunne føre til strengere straff enn fengsel i tre år.

Tilsvarende vil det kunne forekomme tilfeller av utnyttelse som har et så systematisk eller organisert preg, og som typisk også kan omfatte mange, eller som har pågått over så lang tid, at det er grunn til å reagere ekstra strengt. Utnyttelse som er organisert og gir stor økonomisk fordel, vil ofte kunne være en særlig alvorlig trussel mot det lovlige arbeidsmarkedet og være spesielt samfunnsskadelig.

Ut i fra en helhetsvurdering har departementet kommet til at en strafferamme på fengsel inntil 6 år for grove tilfeller av utilbørlig utnyttelse, fremstår balansert og vil harmonere godt med det faktiske og rettslige landskapet straffebestemmelsen befinner seg i.

8 Rettigheter til antatte ofre

Som beskrevet i punkt 3.2 ovenfor er Norge etter Europarådets konvensjon 3. mai 2005 om tiltak mot menneskehandel blant annet forpliktet til å bistå og beskytte ofre for menneskehandel, samt til å legge til rette for identifisering av ofre for menneskehandel, slik at antatte ofre kan få tilgang til bistand og beskyttelse. I Norge kan antatte ofre for menneskehandel etter menneskehandelsbestemmelsen i straffeloven § 257 ha rett til følgende:

- informasjon om rettigheter og hjelpetilbud
- juridisk bistand (minimum tre timer fri retts-hjelp for å vurdere forhold av betydning for anmeldelse – man kan også søke Statsforvalteren om utvidelse av bevilling til fritt rettsråd)
- refleksjonsperiode (seks måneders begrenset oppholdstillatelse) og eventuelt videre opphold etter nærmere kriterier
- nødvendige sikkerhetstiltak (etter risiko-vurdering)
- nødvendig helsehjelp
- trygg og tilpasset bolig
- penger til livsopphold (og eventuelle aktivitets-tilbud og arbeidsrettede tiltak)
- fritak fra straff for lovbrudd begått som ledd i utnyttelsen

- bistand til trygg retur og reetablering i hjemlandet

Det gjelder også flere særrettigheter for mindreårige, og for enslige mindreårige, spesielt.

Flere høringsinstanser har pekt på et behov for at den foreslåtte straffebestemmelsen som rammer utilbørlig utnyttelse i arbeids- og boligforhold uten at handlingene kan straffes som menneskehandel, følges opp med regler som sikrer også slike ofre nødvendige rettigheter og bistand. Det er fremholdt at dette er viktig for at det foreslåtte straffebudet skal virke mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping, og beskytte enkeltpersonene som utsettes.

Det å innføre særskilte rettigheter til bistand også ved utilbørlig utnyttelse, vil innebære vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser. Dette er ikke noe departementet har grunnlag for å gå nærmere inn på ved denne endringen av straffebestemmelsen, men vil utredes nærmere som ledd i regjeringens oppfølging av *Nasjonal strategi mot menneskehandel* (se tiltak 10 og 11) og *Handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet* (se tiltak 16).

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det forventes ikke bare at en supplerende straffebestemmelse vil kunne føre til at noen flere saker enn i dag ender med straffedom, men også at flere saker kommer under etterforskning, noe som også kan føre til at det avdekkes forhold som gir grunnlag for straffeforfølgning for menneskehandel etter straffeloven § 257 i flere saker enn i dag.

Det at strafferammen skjerpes kan også få betydning for kostnadene knyttet til straffegjennomføringen. Hovedregelen er at domfelte med dom på fengselsstraff i mer enn to år settes inn i fengsel med høyt sikkerhetsnivå.

Det er ikke mulig å gi noe sikkert estimat verken for hvor mange flere saker enn i dag som vil havne under etterforskning og eventuelt domstolsbehandling, eller hvor mange flere saker som vil ende med dom på straffegjennomføring og for hvor mye lengre tid, sammenlignet med i dag.

De rapportene man har om erfaringene fra Danmark, Sverige og Finland, tilsier imidlertid at det er tale om et såpass begrenset antall saker at det er lite hensiktsmessig å forsøke å anslå noe antall med henblikk på budsjettmessige konsekvenser.

10 Merknader til de enkelte bestemmelsene

10.1 Til endringene i utlendingsloven

Til § 108 tredje ledd bokstav b

Bestemmelsen oppheves og erstattes av ny § 108 a. Departementet mener at den mest hensiktsmessige løsningen er at de øvrige bokstavbestemmelsene i tredje ledd beholder sine bokstaver, og tredje ledd bokstav b blir stående tom.

Til ny § 108 a

Bestemmelsen er ny og erstatter dagens bestemmelse i § 108 tredje ledd bokstav b. Bestemmelsen skal omfatte både de samme handlingene som etter dagens § 108 tredje ledd bokstav b, og enkelte øvrige handlinger som dagens § 108 tredje ledd bokstav b ikke omfatter.

Bestemmelsen retter seg mot den som utilbørlig utnytter en utlendings sårbar situasjon ved en eller flere av de nærmere angitte handlingene i bestemmelsen.

Etter *første ledd* straffes utilbørlig utnyttelse fra den som bruker arbeidskraften til, stiller bosted til rådighet for, eller formidler arbeid eller bosted til en utlending som befinner seg i en situasjon som nevnt i bokstav a til d. Dette innebærer en utvidelse av virkeområdet til bestemmelsen, sammenlignet med dagens § 108 tredje ledd bokstav b. Strafferammen er hevet fra bot eller fengsel inntil 2 år etter dagens bestemmelse, til bot eller fengsel inntil 3 år.

Som det fremgår av drøftingene i punkt 7.2.1.1 ovenfor, forventes spørsmålet om hva som kan regnes som «arbeid» sjelden å komme på spissen i tilknytning til § 108 a. Dersom spørsmålet oppstår, har departementet lagt til grunn at uttrykket «arbeid» bør forstås vidt, som innsats for arbeidsgiver eller oppdragsgiver mot vederlag eller andre fordeler. Det stilles ikke krav til formelt eller lovlig arbeids-, oppdrags- eller leieforhold. Det vises til den nærmere omtalen i punkt 7.2.1.1.

Formuleringen «den som [...] bruker arbeidskraften til [...] en utlending» vil i praksis særlig treffe arbeidsgivere, og oppdragsgivere som har

leid inn den aktuelle utlendingen til arbeid. Med formuleringen, «den som [...] stiller et bosted til rådighet for», dekkes både utleier av bosted og fremleier. Bestemmelsen retter seg også mot den som «formidler» arbeid eller bosted til en utlending. Dette er en videreføring av dagens bestemmelse. Det foreslås ingen endringer i hva som regnes som straffbare formidlingshandlinger.

Det kan etter omstendighetene være en og samme aktør som både skaffer arbeidet, er arbeidsgiver eller oppdragsgiver, og stiller bosted til rådighet for utlendingen.

Begrepet «bolig» er endret til «bosted» for å tydeliggjøre at det ikke stilles kvalitative krav til bostedets karakter. Det avgjørende er ikke hvilken type rom eller bygning det i utgangspunktet er tale om, men om stedet *brukes* som bosted.

Ordlyden i den gjeldende bestemmelsen i utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav b – «når forholdet innebærer en utilbørlig utnyttelse av utlendingens situasjon» – er i forslaget til ny bestemmelse endret til «når forholdet innebærer utilbørlig utnyttelse av utlendingens sårbare situasjon». Som det fremgår i de alminnelige motivene (punkt 7.2.2) vil det allerede ved at utlendingen faller inn under bokstavene a til d i første ledd, være en presumpsjon for at utlendingen er i en sårbar situasjon. Men det er i tillegg behov for en helhetsvurdering av dette også er reelt. Formuleringen «sårbar situasjon» er ikke ment å endre innholdet i vurderingen av utlendingens personlige forhold og situasjon, eller vurderingen av hvor grensen for «utilbørlig utnyttelse» går. Tidligere forarbeidsuttalelser og rettspraksis er derfor fortsatt relevante. Formålet er å gi noe mer informasjon i lovteksten om hvilke situasjoner bestemmelsen retter seg mot.

I første ledd bokstav a til d er det listet opp grupper av utlendinger som presumeres å være sårbare for utnyttelse. Fellestrekket for de aktuelle gruppene er at de mangler eller har et midlertidig oppholdsgrunnlag, og at de generelt er i større fare enn andre for å havne i økonomiske eller praktiske avhengighetsforhold til arbeidsgivere eller boligutleiere mv. Økonomiske eller praktiske vansker eller avhengighetsforhold som

er nært knyttet til utlendingens opphold i Norge, er kjernen i det som i praksis gjør utlendinger sårbare for den typen utnyttelse som bestemmelsen er ment å ramme. Men som påpekt er det også behov for en konkret helhetsvurdering av om utlendingen reelt befinner seg i en sårbar situasjon i forholdet til den som står bak utnyttelsen. Det vises til punkt 7.2.2, hvor det blant annet er gitt anvisning på en rekke momenter som er relevante for å vurdere om utlendingen reelt befinner seg i en sårbar situasjon. Det er her en nær sammenheng med vurderingen av om det foreligger utilbørlig utnyttelse, se nedenfor.

Vilkåret om «utilbørlig utnyttelse» er videreført fra den tidligere bestemmelsen i § 108 tredje ledd bokstav b. Rettskilder tilknyttet dette grunnvilkåret er derfor fortsatt relevant for tolkningen av den nye bestemmelsen. Det vises blant forarbeidsuttalelser og rettspraksis særlig til Ot.prp. nr. 46 (1986–87) s. 251 og HR-2015-2225-A avsnitt 48.

Begrepet «utilbørlig utnyttelse» skal i tråd med ordlyden og Høyesteretts fortolkning i HR-2015-2225-A avsnitt 48 forstås noenlunde synonymt med «misbruk». Det er tale om «utilbørlig utnyttelse» når noen på en upassende eller uriktig måte bruker en annens sårbar situasjon for egen økonomisk eller annen vinning eller fordel. Det kvalifiserende vilkåret «utilbørlig» tilkjennegir at ikke all form for utnyttelse er straffbar eller straffverdig.

For å vurdere om det foreligger «utilbørlig» utnyttelse, må det gjøres en helhetlig vurdering av hvor alvorlig utnyttelsen er. Som utgangspunkt vil et hovedspørsmål være i hvilken grad det dreier seg om misbruk av et skjevt maktforhold mellom utnytter og den som blir utnyttet. Det kan derfor være en nær sammenheng mellom de momentene som er trukket fram i punkt 7.2.2 som eksempler på når utlendingen kan befinne seg i en særlig sårbar situasjon og de momentene som vil være sentrale for å vurdere om det foreligger utilbørlig utnyttelse. Det vises til punkt 7.2.3 hvor det er gitt flere eksempler på typer av handlinger som kan innebære utilbørlig utnyttelse. I tillegg vil både utnyttelseshandlingenes karakter og utnyttelsens omfang – både hvor langvarig den er og hvor mange personer som er rammet – kunne virke inn på alvoret. Også andre forhold kan etter omstendighetene være relevante. Det kreves ikke at enkelthandlingene som utgjør utnyttelsen er ulovlige eller straffbare i seg selv.

Handlinger som kan omfattes av første ledd, rammes kun som utilbørlig utnyttelse dersom de retter seg mot utlendinger som favnes av gruppe pene opplistet i *første ledd bokstav a til d*.

Etter *første ledd bokstav a* omfattes utlendinger som «har midlertidig oppholdstillatelse og er avhengig av arbeidet eller bostedet for oppholdstillatelsen». Betegnelsen «midlertidig oppholdstillatelse» refererer til regelverket for tredjelandsborgere som ikke er omfattet av EØS-regelverket. Med utlending som er «avhengig av arbeidet eller bostedet for oppholdet» menes utlending som vil miste oppholdsgrunnlaget sitt dersom arbeidsforholdet eller boforholdet opphører. Det gjelder for utlendinger som *formelt sett* er avhengige av arbeidet eller bostedet for å oppfylle vilkårene for oppholdstillatelsen, typisk når en tredjelandsborger har oppholdstillatelse på grunnlag av et bestemt arbeidsforhold etter bestemmelsene i utlendingsloven §§ 23 eller 24. Hvis utlendingen ikke på den måten formelt sett er avhengig av arbeidet eller bostedet for oppholdet, vil utlendingen ikke omfattes av første ledd bokstav a. Ved vurderingen av om utlendingen er i en gruppe som nevnt i første ledd bokstav a, er det ikke tilstrekkelig at utlendingen økonomisk eller praktisk er avhengig av arbeidet eller bostedet, dersom det ikke er sentralt for retten til lovlig opphold i Norge. Tredjelandsborgere med permanent oppholdstillatelse favnes ikke av bestemmelsen.

Etter *første ledd bokstav b* omfattes en utlending som «er asylsøker». Dette gjelder både asylsøkere som har fått rett til å arbeide i asylsøkerperioden, og de som ikke har fått slik rett.

Etter *første ledd bokstav c* omfattes utlendinger som «ikke har oppholdstillatelse eller nødvendig tillatelse til arbeid etter loven». Dette alternativet omfatter både utlendinger som oppholder seg ulovlig i landet og utlendinger som oppholder seg her lovlig, men som ikke har rett til å arbeide under oppholdet.

Etter *første ledd bokstav d* gjelder bestemmelsen utlendinger som «omfattes av lovens kapittel 13 og ikke har varig oppholdsrett etter §§ 115 eller 116». Dette alternativet omfatter EØS-borgere og deres familiemedlemmer og andre som eventuelt har rett til opphold etter EØS-regelverket, herunder utsendte arbeidstakere, jf. § 110 fjerde ledd. De som har fått varig oppholdsrett jf. utlendingsloven §§ 115 og 116 omfattes ikke.

I *andre ledd* er det fastsatt at det på samme måte kan ilegges straff for utnyttelse til tigging eller tiggelignende virksomhet og for utnyttelse til visse migrasjonsrelaterte tjenester. Formuleringen «på samme måte» innebærer at det også her er vilkår at det gjelder utilbørlig utnyttelse av en utlendings sårbar situasjon. Og det er uttrykkelig fastsatt at skyldkravet også etter annet ledd er

forsett eller grov uaktsomhet. Strafferammen vil også være den samme som etter første ledd.

Etter *andre ledd bokstav a* straffes den som «bruker en utlending til tigging eller tiggelignende virksomhet eller formidler slik virksomhet til en utlending». «Tigging» vil typisk omfatte at noen aktivt eller stilltiende henvender seg til tilfeldig forbipasserende personer og ber om ensidige gaver eller almisser, normalt i form av kontanter eller overføringer. Ved tilføysen «tiggelignende virksomhet» siktes det til andre lignende aktiviteter med forventning om betaling som i realiteten har karakter av almisse, slik som for eksempel ved gatesalg av blomster hvor det er forventning om betaling ut over varens verdi, ved opptreden som gateartist, for eksempel ved sjonglering, musikk-opptreden eller lignende. Det vises for øvrig til drøftingene i punkt 7.2.1.2 ovenfor.

Gjerningsbeskrivelsen i lovforslaget annet ledd bokstav a rammer både den som «bruker» en utlending til «tigging eller tiggelignende virksomhet» og den som «formidler slik virksomhet til» utlendingen. Bestemmelsen rammer i likhet med det som gjelder for utnyttelse i arbeids- og boligforhold etter første ledd, både mellommannstjenester og «arbeidsgivere» i tiggeforholdet, jf. «formidler» og «bruker».

Departementet mener det ikke er behov for å trekke noen nærmere grense mellom hva som eventuelt skal regnes som «arbeid» og ikke som «tiggelignende virksomhet», siden utilbørlig utnyttelse i arbeidsforhold uansett vil dekkes av bestemmelsen.

Når det gjelder tigging og tiggelignende virksomhet, er forslaget avgrenset til å gjelde utlendinger uten oppholdstillatelse, og til utlendinger uten varig oppholdsrett dersom de er omfattet av EØS-regelverket. Gjennom en slik avgrensning er bestemmelsen ment å treffe utnyttelse av de kategoriene som i praksis vil være særlig utsatt i sammenheng med denne type virksomhet.

Etter *andre ledd bokstav b* straffes den som «utferdiger eller formidler erklæringer, tilsagn eller dokumenter til bruk i en sak etter loven». Gjerningsbeskrivelsen viderefører annet straffalternativ i § 108 tredje ledd bokstav b, og tidligere forarbeidsuttalelser og rettspraksis har derfor fortsatt samme relevans.

På samme måte som etter første ledd, er strafferammen ved overtredelse av annet ledd, bot eller fengsel inntil 3 år.

Tredje ledd regulerer grove overtredelser av første og annet ledd og angir at den øvre strafferammen er fengsel inntil 6 år.

Utnyttelse som har et systematisk eller organisert preg, og som typisk kan omfatte mange, samt utnyttelse som har pågått over lang tid og som eventuelt gir stor økonomisk fordel, vil kunne utgjøre en alvorlig trussel mot det lovlige arbeidsmarkedet. Slik utnyttelse må regnes som spesielt samfunnsskadelig, og det kan derfor være grunn til å behandle denne typen tilfeller som grov utnyttelse, med en skjerpet strafferamme på fengsel inntil 6 år. Det samme gjelder dersom det er andre forhold ved utnyttelsen som gir grunn til å vurdere den som særlig samfunnsskadelig.

På samme måte kan det foreligge grov utnyttelse som kan falle inn under tredje ledd, dersom utnyttelsen må anses særlig krenkende, for eksempel ved press om å yte seksuelle tjenester eller begå kriminalitet. Tilsvarende er situasjonen hvis utnyttelsen gjelder mindreårige.

Det understrekes at det alltid må foretas en helhetsvurdering og at de momentene som er nevnt, i seg selv er verken nødvendige eller tilstrekkelige for å konstatere grov overtredelse.

Tredje ledd er et selvstendig straffebud. Dette innebærer blant annet at spørsmålet om en handling rammes av tredje ledd hører til skyldspørsmålet, og at foreldelsesfristen for opphør av straffansvar for overtredelse av tredje ledd er 10 år, mens foreldelsesfristen for opphør av straffansvar for overtredelse av første og annet ledd er 5 år, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) *Om lov om straff (straffeloven)* punkt 4.1.4 side 57–59.

Det vises for øvrig til drøftingene i punkt 7.5 ovenfor.

10.2 Til endringen i straffeprosessloven

Til § 67

Utlendingsloven § 108 a første og andre ledd tilføyes i oppregningen i andre ledd bokstav c, slik at politiet får påtalekompetansen i saker som gjelder ordinære overtredelser av utlendingsloven § 108 a om straff for utilbørlig utnyttelse av utlendinger. Endringen innebærer en videreføring av rettstilstanden for så vidt gjelder overtredelser som består i forsettlig eller grovt uaktsomt å formidle arbeid eller bolig til en utlending eller utferdige eller formidle erklæringer, tilsagn eller dokumenter til bruk i en sak etter loven, som rammes av gjeldende § 108 tredje ledd bokstav b. Utlendingsloven § 108 a rammer også visse handlinger som etter gjeldende rett ikke er kriminalisert. Det vises til spesialmerknaden til § 108 a i punkt 10.1 ovenfor.

Ved lov 20. juni 2025 nr. 102 ble henvisningen i andre ledd bokstav c til viltloven § 56 første ledd annet punktum erstattet med en henvisning til viltressursloven § 60. Endringen trer i kraft 1. juli 2026. Departementet legger til grunn at lovendringene som foreslås i proposisjonen her ikke vil tre i kraft før 1. juli 2026. I lovforslaget vises det derfor til viltressursloven § 60.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i utlendingsloven mv. (straff for utilbørlig utnyttelse av utlendinger).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i utlendingsloven mv. (straff for utilbørlig utnyttelse av utlendinger) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i utlendingsloven mv. (straff for utilbørlig utnyttelse av utlendinger)

I

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

§ 108 tredje ledd bokstav b oppheves.

I kapittel 12 skal ny § 108 a lyde:

§ 108 a *Straff for utilbørlig utnyttelse av utlendinger*

Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt bruker arbeidskraften til, stiller et bosted til rådighet for, eller formidler et arbeid eller et bosted til en utlending, når forholdet innebærer utilbørlig utnyttelse av utlendingens sårbare situasjon, og utlendingen

- a. har midlertidig oppholdstillatelse og er avhengig av arbeidet eller bostedet for oppholdstillatelsen,
- b. er asylsøker,
- c. ikke har oppholdstillatelse eller nødvendig tilatelse til arbeid etter loven, eller
- d. omfattes av lovens kapittel 13 og ikke har varig oppholdsrett etter §§ 115 eller 116.

På samme måte straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt

- a. bruker en utlending til tigging eller tigge-lignende virksomhet eller formidler slik virksomhet til en utlending som ikke har oppholdstillatelse, eller som omfattes av lovens kapittel 13 og ikke har varig oppholdsrett etter §§ 115 eller 116, når forholdet innebærer utilbørlig utnyttelse av utlendingens sårbare situasjon, eller
- b. utferdiger eller formidler erklæringer, tilsagn eller dokumenter til bruk for en sak etter loven, når forholdet innebærer utilbørlig utnyttelse av utlendingens sårbare situasjon.

Grov overtredelse av første eller annet ledd straffes med fengsel inntil 6 år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på om utnyttelsen har et systematisk eller organisert preg, om den har gitt stor økonomisk fordel og om den har pågått over lang tid. Det skal også legges vekt på om utnyttelsen fremstår som særlig krenkende for den enkelte og om den som har blitt utnyttet er under 18 år.

II

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker skal § 67 andre ledd bokstav c lyde:

- c. overtredelse av militær straffelov § 34 annet ledd annet straffalternativ, jf. tredje ledd, vareførselsloven § 12-9, skatteforvaltningsloven §§ 14-12 og 14-13, utlendingsloven § 108 tredje ledd, jf. sjette ledd og § 108 a, regnskapsloven § 8-5 første ledd første og tredje punktum, jf. tredje ledd første punktum, bokføringsloven § 15 første ledd første og tredje punktum, jf. tredje ledd første punktum, alkoholloven § 10-1 annet ledd, arbeidsmiljøloven § 19-1 annet ledd, allmenngjøringsloven § 15, kystvaktloven § 36 annet ledd, viltressursloven § 60, forurensningsloven § 78 første ledd og § 79 tredje ledd, produktkontrollloven § 12 første ledd, svalbardmiljøloven § 99 første ledd første punktum og transportplantasjelova § 23a.

III

1. Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. De ulike bestemmelsene kan settes i kraft til forskjellig tid.
2. Kongen kan gi nærmere overgangsregler.
