

Arbeids- og inkluderingsdepartementet	
Saksnr.:	Doknr.:
2006 05118	3
Arb.nr.:	Dato:
543	180806
Avd.:	Saksbeh.:
INN PRE	GEK
Uett:	

**Arbeids- og inkluderingsdepartementet**  
Innvandringsvadelingen  
Postboks 8019, Dep.  
0030 OSLO

Att.: Geir Elias Karlsen

Deres ref.: 200600614/GEK

Vår ref.: Bjørg Norli

17. august 2006

### Høringsuttalelse til instruks om midlertidig arbeidstillatelse til ofre for menneskehandel

Pro Sentret er et sosialt hjelpetiltak for kvinner og menn med prostitusjonserfaring og et nasjonalt kompetansesenter for prostitusjon. Vi driver oppsøkende arbeid på de ulike prostitusjonsarenaene og yter juridisk, sosial og helsemessig bistand til våre brukere. Videre arbeider vi med å systematisere viten og formidle kunnskap og veiledning til hjelpeapparat, myndigheter og publikum.

Prostitusjonsmarkedet i Norge er i kontinuerlig bevegelse. Utviklingen på de ulike arenaene endrer seg hurtig både med hensyn til hvor arenaene er, hvilke aktører som til en hver tid er til stede og hvordan det organiseres. Det er derfor vanskelig å kartlegge dette markedet systematisk. I 2005 foretok imidlertid Pro Sentret en så nøyaktig kartlegging som mulig for å kvantifisere antall personer i prostitusjonen. På bakgrunn av denne kartleggingen kom vi fram til at det var 1055 personer i gateprostitusjon i Norge, samt 1500 personer på innemarkedet. Til sammen 2555 kvinner og menn, norske så vel som utenlandske, som i løpet av 2005 solgte seksuelle tjenester.

Den mest markante endringen på vårt hjemlige prostitusjonsmarked de siste årene er inntoget av utenlandske kvinner som kommer til Norge for en kortere periode kun for å selge seksuelle tjenester, enten i gateprostitusjonen eller på innendørsmarkedet. I 2005 hadde Pro Sentret 1527 brukere, i hovedsak kvinner. Av disse var 70 % av utenlandsk opprinnelse. Tilsvarende var prosentandelen i 2001 19 %, i 2002 32 %, i 2003 48 % og i 2004 63 %. Pro Sentret har erfart at økningen av utenlandske kvinner i prostitusjon på sin side har ført til en økt organisering av prostitusjonsmarkedet.

Det utenlandske miljøet domineres av to store grupper, de afrikanske som nå er flest, tett fulgt av kvinner fra Øst-Europa. Sistnevnte gruppe har helt siden de utenlandske kvinnene for alvor inntok det norske prostitusjonsmarkedet vært den største. Afrikanerne dukket opp i 2004 og har blitt den største gruppa på kun to år. Til sammen utgjør kvinner fra Øst-Europa og Afrika 75 % av det utenlandske prostitusjonsmiljøet i Norge. Dette er også regioner hvor organisert prostitusjon og menneskehandel er svært utbredt.

## **Ad 1 Generelt**

Gjennom vårt arbeid har Pro Sentret kommet i kontakt med kvinner som har vært utsatt for menneskehandel, og i enda større grad kvinner som er mulige ofre for slik virksomhet. Det har vært særdeles vanskelig å motivere disse kvinnene til å bryte ut av menneskehandelen bl.a. fordi den hjelp som tilbys fra norske myndigheter har vært for kortsiktig og lite forutsigbar. Det er derfor med glede vi nå registrerer at departementet har kommet fram til at en refleksjonsperiode bør være av en viss varighet og ha et innhold. Pro Sentret ser meget positivt på at mulige ofre for menneskehandel gis rett til å ta arbeid i refleksjonsperioden og er fornøyd med at denne nå har blitt utvidet til 3 måneder. Optimalt mener vi likevel at retten til en slik refleksjonsperiode ikke bør være gjenstand for en skjønnsmessig vurdering i hvert enkelt tilfelle, men være nedfelt i lov og at refleksjonsperioden bør være 6 måneder.

Pro Sentret stiller seg undrende til at personer som tidligere har fått endelig avslag på søknad om asyl, ikke kan innvilges refleksjonsperiode. I vårt arbeid har vi møtt en rekke kvinner som har søkt asyl som et ledd i en organisert prostitusjonsvirksomhet. Det er fullt mulig for de som organiserer virksomheten å holde kvinnen i prostitusjon i Norge etter et endelig avslag på en søknad om asyl, eventuelt bringe henne tilbake hit på et senere tidspunkt. Det vil være svært uheldig for disse kvinnene å være avskåret fra muligheten til å søke om refleksjonsperiode. Pro Sentret er av den oppfatning at refleksjonsperioden bør være åpen for alle utlendinger som ikke har lovlig opphold i landet og som antas å være utsatt for menneskehandel.

## **Ad 2 Kriterier for å få midlertidig arbeidstillatelse**

Det er positivt at departementet understreker at det skal lite til for å konstatere holdepunkter for at en person er utsatt for menneskehandel og at det ikke er et krav at vedkommende selv uttrykkelig tilkjennegir å ha vært utsatt for slik virksomhet. Det åpner en mulighet for de kvinnene som av ulike grunner ikke definerer seg selv som et offer for menneskehandel, men som likevel kan befinne seg i en slik situasjon. Det er bra.

Pro Sentret registrerer at departementet fortsatt framholder at den det gjelder må bryte med miljøet for å være et troverdig offer for menneskehandel, selv om det understrekes at det verken må skje i forkant av eller umiddelbart etter innvilgelsen av en midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse. Det må imidlertid skje innen rimelig tid. Hva som vil være å anse som "rimelig tid" skal vurderes i forhold til den antatte menneskehandelssituasjonens grovhet og hvilke tiltak det må kunne forventes at vedkommende gjennomfører for å bryte med miljøet. I denne sammenheng ønsker Pro Sentret å understreke at det å bryte med organisatorene som regel er en mer gradvis prosess enn en plutselig beslutning. Forholdet til de som organiserer virksomheten er ofte komplisert og kan veksle mellom hjelp og utnyttelse. Kvinnene vil derfor som regel måtte overveie sin egen og andres sikkerhet, gjeldsbyrde, sin egen og ofte familiens avhengighet og framtidsutsikter før hun tar en beslutning om å bryte med miljøet. Tre måneder er i denne sammenheng ikke lang tid. Pro Sentret er derfor av den oppfatning at det er urimelig å stille som krav at vedkommende skal bryte med miljøet i løpet av refleksjonsperioden.

Departementet framholder fortsatt at det må foreligge holdepunkter for at vedkommende i løpet av perioden er innstilt på å motta hjelp og følge opp tiltak som myndighetene måtte tilby for at midlertidig oppholdstillatelse skal kunne innvilges. Til dette har Pro Sentret å bemerke.

Formålet med refleksjonsperioden må først og fremst være å gi vedkommende tid og anledning til å reorientere seg for deretter å fatte et informert valg om hvorvidt hun skal anmelde, bistå i en eventuell kriminalsak, søke erstatning eller returnere til hjemlandet. Tre måneder er ikke lang tid for personer som kan ha levd under vanskelige forhold i flere år. Pro Sentret mener at norske myndigheter i refleksjonsperioden skal tilby bistand i form av adekvat bolig, økonomisk bistand, samt helse- og sosialfaglig oppfølging. Hva slags type hjelp vedkommende skal ha og hvilke tiltak som skal følges opp må imidlertid defineres av den enkelte, og ikke av norske myndigheter. De personene det her gjelder har ofte i lang tid blitt kontrollert og fratatt muligheten til å ta egne valg. Det er ikke noe norske myndigheter bør videreføre. Pro Sentret vil derfor understreke nødvendigheten av å opprette et differensiert tilbud til personer som antas å være utsatt for menneskehandel. Kvinnene har svært ulik bakgrunn, har levd under ulike forhold med varierende grad av utnyttelse og tvang og har forskjellige forutsetninger for å finne nye handlingsalternativer. Alle kan med andre ord ikke presses inn i et ensartet tilbud om bistand og beskyttelse. Tilbudet som må gis må være så differensiert at alle kan bli møtt på sine egendefinerte behov.

Mange av de utenlandske kvinnene vi møter i vårt arbeid har barn i hjemlandet og de er engstelig for barnas sikkerhet dersom de bryter med miljøet. Pro Sentret er derfor glad for å se at departementet har åpnet opp for at barn av utenlandske kvinner i særlige tilfeller kan gis familiegjenforening. Det er imidlertid ønskelig at det presiseres nærmere hvordan man skal forstå "særlige tilfeller".

### **Ad 3 Ny midlertidig arbeidstillatelse**

Dersom norske myndigheter ønsker at utenlandske kvinner utsatt for menneskehandel skal bryte med miljøet og anmelde bakmennene, slik at straffeforfølgning kan finne sted, må de tiltakene som iverksettes skape trygghet og forutsigbarhet, slik at kvinnene kan treffe informerte valg. Dersom kvinnen har brutt med miljøet bak menneskehandelen, anmeldt bakmennene og politiet etterforsker saken, må hun få innvilget ny midlertidig arbeidstillatelse i Norge dersom hun ønsker det, uavhengig av om politi/påtalemyndigheten anser vedkommendes tilstedeværelse i Norge som hensiktsmessig for å gjennomføre etterforskningen eller straffesaken. Dersom kvinnen før hun eventuelt bryter med miljøet og anmelder bakmenn ikke kan få forsikringer om at hun kan bli i landet dersom hun ønsker det mens etterforskning og straffeforfølgning pågår, frykter Pro Sentret at svært få kvinner vil benytte seg av myndighetenes tilbud. Tre måneders "trygghet" i form av en refleksjonsperiode vil for mange ikke være tilstrekkelig for å kunne ta så vanskelige avgjørelser som det her kreves av dem, uten forsikringer om fortsatt opphold.

Pro Sentret ønsker å understreke at arbeidstillatelsen må gis uavhengig av om vedkommende faktisk har fått arbeid eller ikke. Dersom det er tenkt at vedkommende må søke om tillatelse etter at et tilbud om arbeid foreligger, frykter Pro Sentret at disse kvinnene vil havne i samme situasjon som personer fra de nye EU-landene, som pga overgangsreglene og lang saksbehandlingstid hos UDI, har store problemer med å komme i jobb.

Pro Sentret er av den oppfatning at personer som har fått innvilget ny midlertidig arbeidstillatelse med ett år må få rett til familiegjenforening med egne barn, og unntaksvis med annen familie.

Med vennlig hilsen,  
Pro Sentret