

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
 Postboks 8019 Dep
 0030 OSLO

Arbeids- og inkluderingsdepartementet	
Saksnr.: 200605118	Dok.nr.: 11
Arkivkode: 543	Dato: 7/9-06
Avd.: INN / PCE	Saksbeh.:

Deres ref: 200600614-/GEK Vår ref: 06/5203 egj

Oslo, 01.09.06

Høring – instruks om midlertidig arbeidstillatelse til ofre for menneskehandel

Vi viser til Deres høringsbrev av 28. juni i år vedlagt utkast til instruks om midlertidig arbeidstillatelse til ofre for menneskehandel. UDI støtter at det lages en ny instruks om midlertidig opphold til ofre for menneskehandel da dagens instruks og utfyllende rundskriv har vært lite brukt og også blitt oppfattet som vanskelig tilgjengelig for mange. Vi har imidlertid noen kommentarer til de ulike forslagene i utkastet til instruks:

1. Betydningen av midlertidige tillatelser til antatte ofre for menneskehandel for å hjelpe ofre for menneskehandel og som virkemiddel for bekjempelse av menneskehandel

Hittil har tillatelser til ofre for menneskehandel vært lite benyttet i Norge. Kritikken fra organisasjoner og andre har blant annet vært at refleksjonsperioden har vært for kort, og vilkårene for uklare å forholde seg til. Formålet med den foreslåtte første midlertidige tillatelsen er å gi personer som er utsatt for menneskehandel en sjanse til å vurdere sin situasjon for deretter å eventuelt komme seg ut av tvangssituasjonen. Formålet for den fornyede tillatelsen er derimot å legge til rette for å kunne straffeforfølge de som står bak menneskehandelen. Indirekte vil dette også kunne gagne det aktuelle offeret i tillegg til å forhindre framtidig menneskehandel. Men et spørsmål man må stille når man lager ordninger for ei bestemt gruppe, er om tiltaket vil få de tilsiktede virkningene. I dette tilfellet mener UDI at man bør se hen til den erfaringen man har med de gruppene som hittil har vært ansett som mulige offer for menneskehandel. Til nå har vi bare erfaringer med menneskehandel til prostitusjonsformål.

Den systematiske kunnskap som så langt finnes om utenlandske prostituerte i Norge¹, viser at det er lite som tyder på at store grupper av prostituerte vil benytte seg av de tilbudene myndighetene gir, iallfall ikke i den grad at de slutter i prostitusjon og anmelder bakmennene.

Bakgrunnen for dette er for det første kvinnenes oppfatning av den økonomiske situasjonen de befinner seg i. For mange oppfattes det som tvingende nødvendig å tjene nok penger til å betale ned gjeld til bakmenn – som rettslig sett kan være menneskehandlere eller halliker.

¹ Jf. blant annet Fafos siste forskning i forhold til nigerianske kvinner i prostitusjon "Afrikanske drømmer på europeiske gater" og Proscnterets rapport om utenlandsk prostitusjon i Oslo fra 2006

Videre er det gjerne ikke noe reelt alternativ for kvinnene å dra tilbake til hjemlandet uten oppsparte midler. Det vil være få eller ingen andre måter kvinnene kan tjene nok penger på enn ved prostitusjon. Selv om de skulle fått langvarig arbeidstillatelse i Norge, antar vi at de fleste kvinnene ville ha dårlige utsikter, iallfall på kort sikt, på det norske arbeidsmarkedet. De fleste av de utenlandsprostituerte i Norge har lav eller ingen utdanning, begrenset arbeidserfaring, manglende norskkunnskaper og nettverk her i landet. For det andre anser de færreste seg som offer for menneskehandel. Enkelte har også et slags kjæresteforhold til en av hallikene, noe som forsterker dette. For det tredje har det vist seg at for eksempel mange av de nigerianskeprostituerte som oppholder seg i Norge allerede har oppholdstillatelse i et europeisk land (som regel Spania eller Italia) uten at dette har ført kvinnene ut av prostitusjon (med bakmenn).

Til tross for at få benytter seg av muligheten, mener UDI det er riktig at det finnes en ordning med midlertidig tillatelse til antatte ofre for menneskehandel. Grunnen er for det første at slike ordninger trolig vil hjelpe noen. Dette er selvsagt en verdi i seg selv. For det andre har vi internasjonalt forpliktet oss til å gi bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel. Også de fleste andre europeiske land har tilsvarende ordninger, og EU har i sitt direktiv også en "refleksjonsperiode". For det tredje har vi eksempler på at disse kvinnene heller søker asyl da dette har framstått som den beste måten å sikre seg opphold i Norge på. UDI mener det må være et mål at det finnes så gode alternative ordninger at de som ikke har et reelt beskyttelsesbehov søker slike tillatelser framfor asyl.

Det er også en viktig oppgave å gjøre ordningen med midlertidig arbeidstillatelse attraktiv for de det gjelder og sikre at den blir benyttet etter intensjonen. Prioritering av gode hjelpetilbud for offeret under tillatelsesperioden slik at de får en reell mulighet til å bryte ut av tvangssituasjonen, blir derfor sentralt. UDI er kjent med at departementene arbeider med denne problematikken. Hjelpetiltakene, samt finansieringen av disse bør være på plass samtidig med at instruksjonen trer i kraft.

1. Hjemmel

Departementet foreslår å hjemle tillatelsene i utlendingsloven § 8 annet ledd (sterke menneskelige hensyn). I UDIs høringsuttalelse til ny utlendingslov ble det uttalt at det burde være en egen lovhjemmel for opphold til ofre for menneskehandel. Ut fra formålet med å gi tillatelsen, særlig ved en forlengelse, er det særlig hensynet til myndighetene (etterforskning og straffeforfølgning av bakmenn) som er sentralt. Det kan derfor være unaturlig å bruke bestemmelsen om sterke menneskelige hensyn i denne forbindelse. Dersom § 8 annet ledd skal benyttes, vil dette være de eneste tilfellene man søker en tillatelse direkte etter denne bestemmelsen. Denne ordningen bryter etter direktoratets mening med lovens system. Det skaper også en situasjon som ikke er gjennomtenkt i forhold til gebyrspørsmålet, se under. UDI mener derfor at det beste ville være om man fikk en egen lovhjemmel for opphold til ofre for menneskehandel.

2. Forholdet til asyl

UDI mener at utkastet er noe uklart på forholdet mellom søknad om midlertidig arbeidstillatelse og søknad om asyl. Det eneste som er nevnt i utkastet om asyl er at midlertidig tillatelse (den første på tre måneder) kan innvilges til utlendinger som "ikke tidligere har fått endelig avslag på asyl". Samtidig sies det at det bare er personer "som ikke har lovlig opphold i landet" som kan få slik tillatelse.

Ut fra ordlyden i instruksjonen vil personer som har en asylsøknad inne til behandling ikke kunne søke midlertidig arbeidstillatelse siden asylsøkere vil ha lovlig opphold i landet. Dette bør komme uttrykkelig fram i instruksjonen. UDI legger til grunn at personer som trekker søknaden om asyl vil ha en mulighet til å søke om midlertidig arbeidstillatelse.

Direktoratet stiller spørsmål ved om instruksene også skal gjelde for asylsøkere som får søknaden behandlet i samsvar med Dublin II-forordningen. I disse sakene er hovedregelen at begjæring om utsatt iverksettelse blir avslått, og da vil søkeren ikke lenger ha lovlig opphold i landet, men heller ikke endelig avslag på søknaden om asyl. Dersom vi gir midlertidig arbeidstillatelse i medhold av instruksene, er konsekvensen at Norge også blir ansvarlig etter Dublin II-forordningen for å realitetsbehandle asylsøknaden. Med andre ord kan Norge ikke senere returnere søkeren til det land som opprinnelig var ansvarlig for å behandle asylsøknaden. UDI gjør oppmerksom på at et ikke ubetydelig antall av de som anfører å være offer for menneskehandel har hatt opphold i andre europeiske stater og dermed får søknaden behandlet i medhold av Dublin II-forordningen.

UDIs oppfatning er at instruksene ikke bør omfatte søkere som får asylsøknaden behandlet i medhold av Dublin-regelverket. Vi legger til grunn at samarbeidspartene etter Dublin-forordningen vil gi vedkommende nødvendig beskyttelse, og legger til grunn at også disse landene har tiltak for personer som har vært offer for trafficking. Et annet forhold er at direktoratet kan unnta fra Dublin-behandling der søker anfører trafficking og det er grunner for det, for eksempel av etterforskningsmessige eller andre hensyn.

Videre kan det stilles spørsmål ved rimeligheten ved at en person med endelig avslag på asylsøknaden aldri kan søke om midlertidig arbeidstillatelse. UDI antar at formålet er å unngå misbruk samt å få ofrene til å søke midlertidig tillatelse framfor asyl. Det kan imidlertid være tilfeller der vedkommende har hatt legitime grunner for å handle slik hun/han har gjort. For eksempel kan vedkommende ha blitt bedt av bakmannen om å søke asyl (med "falsk" asylgrunn) for å sikre seg lovlig opphold her mens søknaden er til behandling. I slike tilfeller vil det være urimelig å hindre vedkommende hjelp til å komme seg ut av menneskehandelen. UDI foreslår derfor at det åpnes for at personer med avslag på asyl kan innvilges midlertidig arbeidstillatelse dersom det er gode grunner for at vedkommende ikke har søkt om dette tidligere. For øvrig mener UDI at det av informasjonshensyn sies uttrykkelig i instruksene i hvilke tilfeller en person har lovlig/ulovlig opphold.

3. Lengden på tillatelsen

- Den første tillatelsen

Nåværende refleksjonsperiode er i svært liten grad benyttet. Én av grunnene til dette er trolig at perioden har vært for kort (45 dager med mulighet for forlengelse). Begrunnelsen for den korte perioden var trolig faren for misbruk. Dette har altså vist seg ikke å være et problem hittil. I utkastet foreslås det at det gis arbeidstillatelse i 3 måneder, uten mulighet for forlengelse.

Et typisk trekk i menneskehandelssaker er at det er vanskelig å få de antatte ofrene til å åpne seg og snakke om det de har vært utsatt for, og de ser gjerne heller ikke på seg selv som et offer selv om er det ut fra definisjonen på menneskehandel. Samtidig kan de være utsatt for trusler, enten mot seg selv eller mot andre familiemedlemmer, og kan derfor være redd for å bryte med miljøet. Mange er også skeptiske til myndighetene. Organisasjoner og andre som arbeider med de antatte ofrene sier at det trengs lang tid for å modne avgjørelsen med å bryte med miljøet. UDI foreslår derfor at tillatelsen utvides til 6 måneder. Dersom det i ettertid skulle vise seg at tillatelsene blir misbrukt, kan man heller stramme inn igjen.

- Fornytt tillatelse

I forhold til den fornyede tillatelsen støtter UDI at tillatelsen gis for inntil ett år av gangen. Vi støtter også at tillatelsen ikke gir grunnlag for bosettingstillatelse.

4. Vilkårene

- Den første tillatelsen

Det er foreslått to vilkår for å få den første tillatelsen:

- At det foreligger holdepunkter for at utlendingen er utsatt for menneskehandel
- At det foreligger holdepunkter for at utlendingen i løpet av den midlertidige tillatelsen er innstilt på å motta hjelp og følge opp de tiltak som tilbys

Slik vilkårene er formulert vil de kunne være vanskelig å praktisere. Vilkårene er så skjønnsmessig utformet, at det i realiteten vil være utlendingsmyndighetene som gjennom sin praksis vil fastsette de nærmere vilkår for å få tillatelse.

Det første vilkåret

Det er som kjent svært vanskelig å vurdere om en person er utsatt for menneskehandel. Som nevnt tidligere, er vedkommende selv gjerne i en situasjon hvor hun ikke evner eller tør sette ord på det de har vært utsatt for. Dessuten kan det kreve lang etterforskning for å vurdere om vedkommende faktisk har vært utsatt for overgrep omtalt i straffeloven § 224. Så godt som alle får hjelp til å organisere reisen til Norge, og de aller fleste vil også ha en eller flere halliker. Det kan være vanskelig å fastslå hvorvidt bakmennenes handlinger kvalifiserer som menneskehandel eller hallikvirksomhet. Potensielt kan derfor de fleste av de utenlandsprostituerte som befinner seg i Norge ha vært utsatt for menneskehandel.

Slik vilkåret er utformet, vil det derfor være svært vanskelig å praktisere på en annen måte enn at alle som fyller visse objektive kriterier – for eksempel er prostituert fra land hvor menneskehandel hyppig forekommer – og som søker om en tillatelse (gjern med hjelp fra en organisasjon eller andre), vil få en tillatelse. UDI forstår det altså slik at vi skal legge en svært romslig forståelse til grunn for det første vilkåret. Vi mener også at dette vil være nødvendig i slike typer saker. Dersom departementet er av en annen oppfatning, må vilkåret presiseres klarere i instruksene, for eksempel hvilke holdepunkter man skal legge til grunn.

Det andre vilkåret

Det andre vilkåret vil være enda vanskeligere å praktisere. Det framstår som uklart hva som ligger i at det må foreligge holdepunkter for at utlendingen ønsker å bryte med miljøet "innen rimelig tid". Er det for eksempel nok at vedkommende sier det, eller må han/hun ha foretatt seg noe? I så fall hva? Det er også uklart hvilken hjelp etc. offeret skal forventes å motta. Slik UDI forstår det, er formålet med tillatelsen nettopp at vedkommende skal bruke denne til å tenke seg om, blant annet vurdere om hun/han ønsker hjelp til å bryte med miljøet. Det vil derfor være urimelig å kreve at vedkommende på søknadstidspunktet har tatt stilling til dette. I noen tilfeller kan det også av etterforskningsmessige hensyn være en fordel at vedkommende opptrer som normalt og ikke bryter med miljøet.

På den annen side bør vedkommende ha fått tilstrekkelig informasjon slik at han/hun kan ta en avgjørelse basert på hvilke muligheter hun/han har. UDI foreslår derfor at vilkåret erstattes med et vilkår om at vedkommende har mottatt informasjon. Hvilken type informasjon som skal gis, av hvem og i hvilken form (for eksempel i form av et formelt møte med flere etater til stede?) er det vanskelig å si noe bestemt om nå, før det er bestemt noe mer om hvilke hjelpetiltak som skal iverksettes etc. Blant annet er vel Politidirektoratet tiltenkt en koordineringsrolle for bistand og beskyttelse. En mulighet kan være å legge en form for informasjonsordning til denne koordinatorkfunksjonen.

- Fornytt tillatelse:

Det kan gis fornytt tillatelse for inntil ett år av gangen dersom

- utlendingen har brutt med miljøet

- utlendingen har anmeldt bakmennene og
- politiet etterforsker saken eller har innledet straffeforfølgning mot bakmenn.

UDI oppfatter disse vilkårene som kumulative. Dette er relativt strenge vilkår. I forhold til det første antar vi som nevnt under forrige punkt at det kan være tilfeller der det kan være taktisk lurt å ikke bryte med miljøet umiddelbart. I forhold til det tredje vilkåret kan det være et problem dersom politiet av ulike årsaker (for eksempel ressursproblemer) ikke igangsetter etterforskning umiddelbart etter anmeldelsen. Dersom den første tillatelsen er utløpt, vil da vedkommende ikke lenger ha noen anledning til å forbli i landet. UDI mener også at det bør være likegyldig hvorvidt bakmennene i saken er under etterforskning for menneskehandel eller hallikvirksomhet. Menneskehandel er vanskelig å bevise, og det kan være bevismessige årsaker til at påtalemyndigheten for eksempel sikter/tar ut tiltale etter menneskehandelsparagrafen eller hallikparagrafen.

UDI foreslår at det tilføyes at det første og tredje vilkåret kan fravikes i spesielle tilfeller. Det bør fremgå av instruksjonen hvilke typer unntakstilfeller man sikter til.

Videre bør vilkåret som framgår i siste avsnitt i punkt 3.1 i instruksjonen ("...legger særlig vekt på om politiet/påtalemyndigheten anser utlendingens tilstedeværelse i Norge som hensiktsmessig for å gjennomføre etterforskningen eller straffesaken.") framgå av oppramsingen av vilkårene i et eget kulepunkt.

5. Saksbehandling

Det framgår av instruksjonen at UDI er vedtaksmyndighet (som alltid etter § 8 annet ledd). Instruksjonen overlater imidlertid til UDI "å samordne de praktiske forhold rundt utstedelsen av tillatelse med politiet". UDI støtter dette. Vi ønsker likevel å nevne helt kort på hvilken måte vi ser for oss forholdet mellom politiet og UDI:

UDI mener at det er nødvendig, som i øvrige saker, at politiet forbereder saken (opprettet sak, fastslår identitet osv.) og kommer med en uttalelse. UDI er klar over at kvinnene ofte har liten tillit til politiet, og at det kan være problematisk for dem å henvende seg dit. Men denne ordningen følger av utlendingsforskriften § 11 sjette ledd, og det ville også by på praktiske problemer dersom saken ikke skulle starte hos politiet. Vi forutsetter også at det foreligger en søknad fra vedkommende og ikke bare for eksempel at en hjelpeorganisasjon fremmer sak for vedkommende. Det vil stride mot utlendingsforskriften § 11 første ledd at andre fremmer en søknad på søkers vegne.

6. Familiegjenforening

Etter instruksjonen skal den første tillatelsen som hovedregel ikke gi grunnlag for familiegjenforening, men det kan åpnes for familiegjenforening med barn i særlige tilfeller. UDI legger til grunn at det med "særlige tilfeller" stort sett siktes til tilfeller der barna er truet i hjemlandet. Ved fornyet tillatelse kan familiegjenforening gis unntaksvis. UDI er enig i dette. Det bør likevel presiseres at det også i forhold til fornyet tillatelse først og fremst siktes til mindreårige barn. Vi legger til grunn at det ved en fornyet tillatelse i større grad enn ved den første tillatelsen kan åpnes for familiegjenforening med mindreårige barn, særlig hvis oppholdet i Norge synes å bli langvarig. Andre grupper, for eksempel mindreårige søsken, bør bare kunne gis tillatelse i den grad de også er truet av nettverket som står bak menneskehandelen.

7. Annet

- Tilbakekall

I instruksen framgår det at det skal vurderes å igangsette tilbakekall av tillatelsen dersom grunnlaget for tillatelsen ikke lenger foreligger. UDI er enig i dette, men antar at det i forhold til den første tillatelsen er ytterst sjelden at det vil være praktisk å tilbakekalle tillatelsen, iallfall om tillatelsen blir på tre måneder. I løpet av så kort tid vil man neppe kunne konstantere at vedkommende misbruker ordningen eller at vedkommende ikke er utsatt for menneskehandel. UDI mener også at vilkåret bør være at det foreligger "klare" indikasjoner på misbruk.

Det er for øvrig ikke uttalt noe om tilbakekall ved fornyet tillatelse. Dette bør gjøres.

- Retur

I instruksens uttrykk det at det ved fastsetting av utreisefrist skal "tas særlig hensyn til tiltak som tilsikter å legge til rette for reetablering av utlendingen i hjemlandet". Etter UDIs syn er det altfor uklart hva som ligger i dette. Så langt det er mulig bør det presiseres hvilke tiltak det skal tas hensyn til, hva som skal til for at det kan sies at det foreligger slike tiltak, hvem som har ansvaret for tiltakene og hvor langt fram utreisefristen kan settes fram i tid. Det bør unngås at personer er i landet i lang tid på såkalt tålt opphold.


For å gjøre instruksens noe mindre vid på dette punktet, foreslår UDI at siste setning i instruksens endres til "I tilfeller der vilkårene for arbeids- og oppholdstillatelse ikke er oppfylt, skal det ved fastsetting av utreisefrist tas særlig hensyn til *konkrete tiltak som er igangsatt for å legge til rette for reetablering av utlendingen i hjemlandet*" (våre endringer i kursiv).

- Gebyr

En søknad om arbeidstillatelse vil være gebyrpliktig etter forskriften § 197 a. Det er ikke gjort unntak fra gebyrplikten for søknader etter lovens § 8 annet ledd. Det bør framgå av instruksens at søknad medfører gebyr.

Etter UDIs syn vil det imidlertid være urimelig å ta gebyr i slike saker. Vi ber derfor departementet vurdere forskriftsendring slik at søknader etter instruksens blir unntatt fra gebyrplikten.

Med hilsen


Ida Børresen
direktør


Frode Forfang
avdelingsdirektør

Saksbehandler: Elisabeth Gjervan og Signhild Nystad Blekastad