



Justis- og beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Oslo, 13.09.2019

Deres ref: 19/2909

NOAS høringsvar – endringer i utlendingsforskriften – oppholdstillatelse til ofre for menneskehandel som avgir forklaring i straffesak

NOAS viser til departementets høringsnotat av 25.06.2019 om forslag til endringer i utlendingsforskriften. NOAS ønsker med dette å gi følgende kommentarer til de foreslåtte endringer.

Generelt om forslagene

Justis- og beredskapsdepartementet skriver at høringsnotatet er en oppfølging av regjeringens politiske plattform, Granavolden-plattformen, Stortingets anmodningsvedtak nr.123 (2015-2016), Innst.16 S (2017-2018) og regjeringens handlingsplan av 2016, hvor det blant annet kreves at det gjennomføres en gjennomgang av regelverket.

NOAS mener Justis- og beredskapsdepartementet ikke har imøtekommet ovennevnte krav. Vi kan ikke se at dette høringsnotatet inneholder en gjennomgang og vurdering av eksisterende regelverk for ofre for menneskehandel i tråd med føringer fra Stortinget og regjeringens Granavold-plattform.

I den forbindelse ønsker vi særlig å vise til følgende uttalelse fra justiskomiteen i anmodningsvedtaket nr. 123 (2015-2016):

«Komiteen viser til at menneskehandelsaker er komplekse saker og kan være vanskelig for politiet å etterforske fordi bakmenn ofte oppholder seg i andre land og med mange ledd fra offeret. Innvilgelse av permanent oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel er knyttet til at det er tatt strafferettslige skritt mot bakmenn. Vilkåret er at offeret avgir vitneforklaring som fornærmet i en rettssak om menneskehandel. På grunn av stor frykt for represalier fra bakmenn, mot seg selv eller sin familie, velger mange ofre ikke å anmelde saken. Etter komiteens mening er det avgjørende for å bekjempe menneskehandel at gjerningspersoner blir straffedømt. Risikoen for bakmenn må økes. Det er derfor etter komiteens mening nødvendig å utrede nærmere om oppholdstillatelsen bør knyttes til andre momenter enn selve straffeforfølgelsen av bakmenn. Personer som det er sannsynliggjort er ofre for menneskehandel bør få permanent oppholdstillatelse, for å sikre at de ikke blir uttransportert til bakmenn og blir utnyttet videre til menneskehandel i andre land. Rettssikkerheten til det enkelte offer må ivaretas på en bedre måte.»

NOAS oppfatter at stortingsvedtaket innebar et ønske om en utredning av en lavere terskel for at ofre for menneskehandel få opphold- uten at det er satt som vilkår at det foreligger et krav om samarbeid med politiet. Departementets forslag ivaretar ikke rettsikkerheten til ofre som ikke tør å anmelde. Retten til opphold for ofre for menneskehandel foreslås fortsatt tett knyttet til straffeforfølgelse og samarbeid med politiet, stikk i strid med bestillingen i anmodningsvedtaket fra Stortinget.

At en utlending har vært offer for menneskehandel bør ifølge departementet ikke i seg selv danne grunnlag for oppholdstillatelse i Norge. Departementet mener derfor det ikke bør gjøres endringer i terskelen for opphold i menneskehandelsaker. Departementet konkluderer med at bestemmelser i utlendingslovgivningen ivaretar ofre for menneskehandel på en god måte, uten å redegjøre for hvilken utredning som ligger til grunn for denne vurderingen og konklusjonen. NOAS og støtteapparatet for ofre for menneskehandel erfarer at gjeldende regelverk og praksis ikke gir tilstrekkelig beskyttelse for denne gruppen.

Videre er NOAS skeptisk til at forslagene er tett knyttet til politiets vurderinger og etterforskning, uten å åpne for utvidede muligheter for ofrene som har vanskeligheter med å samarbeide med politiet, men som likevel har et prekært behov for bistand og beskyttelse.

I den forbindelse viser NOAS til en rapport fra Difi, som på bestilling fra Justis- og beredskapsdepartementet, gjennomførte et prosjekt som ble ferdigstilt med en rapport i februar 2018. I rapporten foretas det ikke en gjennomgang av regelverk og praksis for permanente oppholdstillatelser for denne målgruppen, men likevel anbefaler rapportskriverne at det bør utredes i hvilken grad og hvordan hensyn til personlige forhold kan danne grunnlag for opphold i Norge, jf. Europarådskonvensjon for tiltak for ofre for menneskehandel artikkel 14.¹

Det fremkommer videre av denne rapporten at det er utfordrende for politiet å jobbe med disse saker og at få saker fører til domfellelse. Det er i dag ingen tydelig og systematisk koordinering mellom politiet og andre sentrale aktører/hjelpeapparatet i forbindelse med identifisering og vurdering av ofrenes situasjon og behov.²

Ofte handler det om komplekse saker; ofre som ikke gir tilstrekkelig informasjon for videre etterforskning og det er begrensede ressurser i politiet. Støtteapparatet erfarer også at kunnskapsnivået om menneskehandel varierer blant politidistrikter. For eksempel, ble det registrert 45 anmeldelser i 2018, hvorav sju saker førte til tiltale. De øvrige sakene ble henlagt eller henført under andre straffebestemmelser.

NOAS mener det er svært viktig at bakmenn for menneskehandel straffes, og at regelverket bidrar til at flere velger å anmelde de ansvarlige. Realiteten er at flere ofre for menneskehandel vegrer seg for å anmelde av ulike årsaker. Dette skyldes blant annet at de er i en sårbar situasjon der et avhengighetsforhold til bakmenn er vanskelig å bryte ut av, de vet

¹ [https://difi.no/sites/difino/files/sluttrapport - ofre for menneskehandel v19.02.pdf](https://difi.no/sites/difino/files/sluttrapport_-_ofre_for_menneskehandel_v19.02.pdf)

² Ibid side 18

at politiet henlegger mange saker og de frykter represalier ved retur til hjemlandet eller første asylland.

Alle rapporter viser at politiet har utfordringer med å følge opp saker som dreier seg om menneskehandel, og situasjonsbildet gir grunn til bekymring. NOAS ser ikke at det er i tråd med Stortingets ønske når Justisdepartementet fortsatt foreslår at politiets oppfølging av disse sakene alene skal kunne bestemme grunnlaget for oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel.

Om forslag til endringer i utlendingsforskriften § 8-4 annet ledd

NOAS støtter forslaget om at det kan gis oppholdstillatelse uavhengig av hvilket straffebud det tas ut tiltale etter, dersom politiet legger til grunn at personen er offer for menneskehandel. Dette vil medføre at ofre for menneskehandel, som er utnyttet i andre former enn prostitusjon, blir omfattet av bestemmelsen.

NOAS mener det er problematisk at departementet foreslår at annet ledd bare skal gjelde personer som politiet har identifisert som offer for menneskehandel. Selv om det ikke stilles krav om at menneskehandel er bevist i strafferettslig forstand, vil det allikevel medføre at politiet får en dobbeltrolle. På den ene siden skal de identifisere ofre for menneskehandel, samtidig som de kan velge ikke å ta ut siktelse på grunnlag av menneskehandel. Dette vil kunne medføre at politiet opererer med en høy terskel for identifisering av menneskehandel. NOAS viser til at andre seriøse aktører i bistandsapparatet vil kunne bistå med vurdering av om en person er et offer for menneskehandel.

Om oppholdstillatelse for ofre som ikke vitner/samarbeider med politiet i etterforskning

Dersom et offer for menneskehandel ikke fyller vilkårene for beskyttelse etter utl. § 28 eller oppholdstillatelse som vitne i sak om menneskehandel etter utlf. § 8-4, vurderes det om søkeren fyller vilkårene for oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, se utl. § 38. I vurderingen av sterke menneskelige hensyn kan det blant annet legges vekt på at søkeren har vært offer for menneskehandel, jf. § 38 andre ledd bokstav d. Hvis de risikerer nye overgrep fra bakmenn eller lokalbefolkningen, kan de ha rett til asyl. Det å ha vært et offer for menneskehandel er imidlertid ikke alene tilstrekkelig for å få en oppholdstillatelse etter denne bestemmelsen³. Departementet uttaler i forarbeidene til gjeldende utlendingslov at det i utgangspunktet bare vil være de mer alvorlige overgrepstilfellene som kan gi grunnlag for oppholdstillatelse. Videre må det foreligge relevante omstendigheter ved retursituasjonen. Bistand til politiet og oppfølgingsbehov i Norge kan også ha betydning.

³ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) punkt 7.6.3.4.

Departementet har i forslaget konkludert med det ikke bør gjøres endringer i terskelen for opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn, da dette vil innebære forskjellsbehandling mellom ulike sårbare grupper og medføre fare for misbruk av regelverket.

Utlendingsmyndighetenes praktiserer en høy terskel for innvilgelse, og tallene viser at få ofre for menneskehandel får innvilget asyl eller oppholdstillatelse på humanitært grunnlag.⁴ I 2018 innvilget UDI to av totalt syv asylsøknader der asylsøkeren anførte å være et offer for menneskehandel. Samme år behandlet UNE fire klagesaker og to omgjøringsanmodninger der klageren anførte å ha vært utsatt for menneskehandel. I alle sakene ble vedtaket til UDI eller endelig vedtak opprettholdt.

NOAS viser til og støtter vurderingene i ROSAs høringsuttalelser vedrørende behovet for egen bestemmelse for ofre for menneskehandel, og senket terskel i utl. § 38.

Om Dublin-prosedyren i saker om menneskehandel

Svært mange asylsøkere som anfører menneskehandel har en asylsak som faller innunder Dublin III-forordningen. NOAS støtter forslaget som medfører at flere ofre blir unntatt Dublin-prosedyre, men mener en instruks om unntak fra Dublin-forordningen ikke bør begrenses til personer som oppfyller vilkårene i utlendingsforskriften § 8-3 annet ledd.

NOAS mener det bør gjøres endringer i utlendingsloven § 32, jf. utlendingsforskriften 7-4 i vilkåret «særlige grunner». Det er etablert en praksis hvor det tas hensyn til helse, barnets beste og lang saksbehandlingstid. Som departementet skriver er terskelen høy også for denne unntaksbestemmelsen. Det legges til grunn at ofre får oppfølging, bistand og tilbud om helsetjenester i andre medlemsstater. Dublin-samarbeidet bygger derfor på en presumsjon om at det første asyllandet vil oppfylle sine plikter etter internasjonalt regelverk, inkludert Palermo-protokollen og Europarådskonvensjonen for tiltak for ofre for menneskehandel. Men denne presumsjonen kan motbevises og Norge har et selvstendig ansvar for oppfølging av ofre for menneskehandel.

En rekke rapporter og rettspraksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen viser at EU-landenes implementering av internasjonale forpliktelser fortsatt er mangelfull. I flere Dublin-land er forholdene for asylsøkere og flyktninger så vanskelige at det ikke i stor nok grad vil forhindre at personer på nytt havner i en utnyttelsessituasjon ved retur dit. En slik retur vil innebære en ytterligere belastning for ofrene, og en unødig forsinkelse av oppfølging og beskyttelse.

Vi mener det er viktig at det tilføyes en setning i utlendingsforskriften § 7-4 om at det i vurderingen av særlige grunner skal tas særlig hensyn til at søkeren er et offer for menneskehandel. Sekundært bør departementet instruere utlendingsmyndighetene i å foreta individuelle vurderinger om den enkelte søkeren faktisk får tilgang til et hjelpeapparat for

ofre for menneskehandel, inkludert beskyttelse mot bakmenn. Videre mener vi det alltid bør gis unntak fra Dublin prosedyren der søkeren er mindreårig⁵ eller har mindreårige barn, fordi disse barna er i en særlig sårbar situasjon.

Om tredjelandsborgere etter utlendingsloven § 32

NOAS mener den samme forskriftsendring/instruksjon bør gjelde for saker etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a. Det vil si tredjelandsborgere som har fått beskyttelse i andre europeiske land og dermed faller utenfor Dublin III-forordningen.

I norsk utlendingspraksis er disse sakene rene avvisningssaker uten at det gjøres nærmere undersøkelser hvorvidt ofrene faktisk har tilgang til rettigheter fastsatt i internasjonale avtaler. Det legges til grunn at ofrene, på lik linje med nasjonale borgere, vil ha tilgang til hjelpeapparat for ofre for menneskehandel ved retur. Terskelen for å sende sakene til realitetsbehandling i Norge er EMK artikkel 3.

NOAS erfarer at disse ofre for menneskehandel kan være særlig sårbare. De får ikke de samme rettigheter til advokatbistand og helsehjelp som asylsøkere under asylsøkerprosessen, derfor er disse desto mer utsatt for retrafikking ved retur til første asylland. Det vises for eksempel til en sak avgjort i Høyesterett, HR-2016-1051 om retur av et offer for menneskehandel til Ungarn. Høyesterett viste til at presumpsjonen om at et første ankomstland vil oppfylle sine forpliktelser etter EMK og Dublin-regelverket vil kunne motbevise. Det er derfor nødvendig å behandle en anførsel om brudd på EMK artikkel 3 ved retur til et annet Dublin-land så bredt og så grundig som nødvendig for å ta stilling til om anførselen fører frem. Som Høyesterett uttaler i avsnitt 36: *«Presumpsjonen skal derfor ikke fungere som et redskap for å unnlate å vurdere bevis som kan tilsi at søkeren faktisk vil bli utsatt for slik behandling ved retur.»*

NOAS mener utlendingsforvaltningen bør instrueres i saker etter utl. § 32 første ledd bokstav a. Enten gjennom forskriften og/eller instruks om å foreta nærmere undersøkelser og vurderinger i hver enkelt sak hvor det er anført menneskehandel, for å forsikre seg om at den enkelte vil få nødvendig helsehjelp og bistand i returlandet.

NOAS takker for anledningen til å delta i høringsrunden, og vi er tilgjengelige for ytterligere kommentarer om dette skulle være ønskelig.

⁵ Mindreårige asylsøkere faller innunder Dublin-prosedyren når det andre medlemslandet har ferdigbehandlet søkerens asylsøknad.

Med vennlig hilsen
Norsk Organisasjon for Asylsøkere



Ann-Magrit Austenå
generalsekretær

Sanja Adjulovic
juridisk seniorrådgiver