

Hensyn, regler og praksis bak midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser til ofre for menneskehandel, og adgang til varig opphold - Behov for endring?

Kandidatnummer: 503

Leveringsfrist: 25.11.2008

Til sammen 17 996 ord

24.11.2008

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>1</u>
1.1	Avhandlingens tema og problemstilling	1
1.2	Bakgrunn for oppgaven	2
1.3	Avgrensning	3
1.4	Arbeids- og oppholdstillatelser til ofre for menneskehandel – omfang og plassering i utlendingsretten	4
1.5	Metode	6
1.6	Den videre fremstilling	7
<u>2</u>	<u>REGELVERK OG JURIDISK METODE</u>	<u>8</u>
2.1	Hva er et offer for menneskehandel	8
2.2	Krav til bistand og beskyttelse etter Palermo-protokollen	10
2.3	Europarådskonvensjonen – stiller krav til en mer rettighetsbasert tilnærming	12
2.4	Norsk regelverk	16
2.5	Lovens formål	21
2.6	AID instruks	23
2.6.1	Personkrets	23
2.6.2	Refleksjonsperiode	26
2.6.3	Ettårig midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse	30
2.7	Tidligere instruks og forarbeider til ny utlendingslov	33

2.8	Ny utlendingslov	36
2.9	Regjeringens handlingsplaner	37
3	<u>GJELDENE RETT I PRAKSIS OG FORSLAG TIL ENDRINGER</u>	<u>41</u>
3.1	Innledning	41
3.2	Ordningen med midlertidige og arbeids- og oppholdstillatelser til ofre for menneskehandel, og adgang til varig opphold	41
3.2.1	Identifiseringsfasen	42
3.2.2	Ofrenes oppholdsstatus bestemmer retten til bistand og beskyttelse	44
3.2.3	Innvandrings- og kriminalpolitiske hensyn	47
3.2.4	Samarbeidsvillige ofre får ofte ikke opphold i Norge	49
3.2.5	Italia-modellen	51
3.2.6	Behov for egen hjemmel for ofre for menneskehandel	52
3.2.7	Ny instruks for ofre som vitner	60
4	<u>OPPSUMMERING</u>	<u>62</u>
5	<u>LITTERATURLISTE</u>	<u>64</u>
5.1	Lovgivning	64
5.2	Forskrifter	64
5.3	Forarbeider	64
5.4	Rettspraksis	65
5.5	Høringsbrev	66
5.6	Høringsuttalelser	66
5.7	Rundskriv, Arbeids- og inkluderingsinstrukser og interne retningslinjer	66
5.8	Internasjonale konvensjoner og traktater	67

5.9	Offentlige dokumenter	67
5.10	Bøger	68
5.11	Rapporter	69
5.12	Avhandlinger	69
5.13	Artikler	70
5.14	Intervjuer	70
5.15	Personlig meddelelse	70
5.16	Andre kilder	71

1 Innledning

1.1 Avhandlingens tema og problemstilling

I denne avhandlingen vil jeg gjøre rede for regelverket for midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser til ofre for menneskehandel, og adgang til varige tillatelser etter det samme regelverk. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har utarbeidet instruks AI 2006-010¹ med hjemmel i utlendingsloven (ul.)² § 8 annet ledd, jf. utlendingsforskriften³ (utf.) § 21 femte ledd som regulerer midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser til ofre for menneskehandel. Ul. § 8 annet ledd, jf. utf. 21 annet ledd regulerer adgang til varig oppholdstillatelse for denne gruppen.

Problemstillingen er om den norske ordningen for arbeids- og oppholdstillatelser til ofre for menneskehandel er tilstrekkelig god til å oppnå det norske hjelpeapparatet på området ønsker. Problemstillingen er også hvorvidt ofre for menneskehandel er godt nok ivaretatt gjennom dagens ordning for midlertidige og varige tillatelser, og om ordningen er i overensstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser.

Herunder vil jeg ta for meg en redegjørelse av rettskildesituasjonen i Norge, med særlig vekt på Palermo-protokollen⁴, Europarådskonvensjonen⁵, AIDs instruks, straffeloven

¹ Instruks om midlertidige arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel av 12. juni 2006 med dets revideringer av 15. mai 2008.

² Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Utlendingsloven), 24. Juni 1988 nr. 64.

³ Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Utlendingsforskriften), 21. desember 1990 nr. 102.

⁴ Protokoll for å hindre, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn, til FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet av 15. november 2000.

(strl.) § 224, og regjeringens handlingsplaner mot menneskehandel. Jeg vil også komme med vurderinger og forslag til endringer til både gjeldende rett og den nye utlendingsloven med kommende forskrift.

1.2 Bakgrunn for oppgaven

Menneskehandel vil si å utnytte andre enten i prostitusjon eller for andre seksuelle formål, i tvangsarbeid, krigstjeneste, i fremmed land eller gjennom fjerning av personens organer - ved hjelp av vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig adferd.⁶ Mye av den kriminelle utnyttelsen skjer i vestlige, industrialiserte land der etterspørsel etter seksuelle tjenester og billig arbeidskraft er stor og innvandringsregimene restriktive.

Norge er et attraktivt marked for menneskehandel for seksuell utnyttelse, og det er til nå den største typen menneskehandel vi har i Norge. Denne type menneskehandel berører først og fremst kvinner, men det fremkommer også tilfeller av handel med menn. Kvinnene har ulike oppholdsgrunnlag i Norge. En del kvinner er EØS-borgere eller er tredjelandsborgere⁷ med gyldig oppholdstillatelse i EØS-land, og kan oppholde seg visumfritt i Norge inntil tre måneder.⁸ Noen kvinner er asylsøkere eller har fått endelig avslag på asyl. Andre har ingen oppholds- eller arbeidstillatelse, og befinner seg ulovlig i riket.

I den siste tiden har media vært opptatt av saker der ofre for menneskehandel har fått midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser på henholdsvis seks måneder og/eller ett år, og hvor de i denne perioden samarbeidet med politiet uten å ha fått innvilget varig oppholdstillatelse i landet. Kvinnene hadde etter dette en forventning om fortsatt opphold i

⁵ Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel CETS nr. 197 av 16. mai 2005.

⁶ Jf. Palermo-protokollen artikkel 3, definisjonen redegjøres nærmere i kapittel 2.

⁷ Statsborger av et land som ikke er medlem av EU/EØS.

⁸ Jf. utl. § 6.

riket fordi de ved å hjelpe politiet/påtalemyndighet har utsatt seg selv for fare for represalier fra bakmenn i menneskehandelen.⁹

Etter å ha foretatt intervjuer med hjelpeapparatet på dette området så jeg også at det var behov for en ordning for kvinner som har samarbeidet med politiet, men der sakene av ulike årsaker ble henlagt eller der kvinner var redde for å samarbeide, men som allikevel hadde et behov for bistand og beskyttelse i Norge.

Jeg håper med denne avhandlingen å belyse et utforsket område, og at denne vurderingen kan være et innspill til norske myndigheter i den videre utforming av regler om arbeids- og oppholdstillatelser til ofre for menneskehandel. Jeg vil med dette synliggjøre behovet for et større fokus på ofrenes interesser ved ordningen for midlertidige og varige arbeids- og oppholdstillatelser.

1.3 Avgrensning

Frem til februar 2008 var det identifisert 21 personer som antatte ofre for menneskehandel, 2 av dem var menn.¹⁰ I og med at flertallet av de som søker om midlertidige oppholdstillatelser er kvinner, er oppgavens problemstilling mest relevant for dem. Videre avgrenses avhandlingen til å kun omfatte handel for seksuell utnyttelse, og ikke andre former for menneskehandel slik som tvangsarbeid og organhandel. Det betyr ikke at de samme problemstillingene ikke gjelder for menn, eller ved andre former for menneskehandel.

⁹ Hanssen, Sturla ”Flere traffickingofre som har vitnet mot bakmenn, nektes opphold i Norge”, Dagsavisen 31. januar 2008.

¹⁰ Statistikk fra seminaret om menneskehandel, arrangert av Utlendingsdirektoratet 28. august 2008.

Oppgaven omhandler kun kvinner med utenlandsk statsborgerskap som ikke har permanent arbeids- eller oppholdstillatelse i Norge, selv om det er på det rene at mange kvinner med norsk statsborgerskap eller som har varig oppholdstillatelse i Norge også er en del av menneskehandelmiljøet.

1.4 Arbeids- og oppholdstillatelser til ofre for menneskehandel – omfang og plassering i utlendingsretten

Utlendinger kan få oppholds- og arbeidstillatelse i Norge på flere ulike grunnlag. En tillatelse kan gis på grunn av arbeid i Norge, familie i Norge eller beskyttelsesbehov. På visse vilkår har utlendinger krav på oppholdstillatelse i Norge. Dersom man ikke har krav på oppholdstillatelse, kan man likevel få tillatelse på grunnlag av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket etter ul. § 8 annet ledd. Første gangs oppholdstillatelse gis vanligvis for ett år av gangen, og må derfor fornyes hvert år inntil utlendingen får bosettingstillatelse. Normalt har man krav på bosettingstillatelse etter tre år etter ul. § 12, jf. utf. § 43 flg. Innvilgelse av bosettingstillatelse innebærer at man får en tillatelse til opphold og arbeid i Norge som er både tidsmessig og formålsmessig ubegrenset. Statsborgerskap kan man få etter syv år, jf. statsborgerskapsloven § 7.¹¹

Utenlandske kvinner kan søke om midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser etter at de identifiserer seg selv eller via hjelpeapparatet som antatt offer for menneskehandel. Midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser er hjemlet i ul. 8 annet ledd, jf. utf. § 21 femte ledd. I 2007 var det 31 kvinner som ble innvilget seks måneders midlertidige arbeids- og oppholdstillatelse (såkalt refleksjonsperiode). Hvor mange ofre for menneskehandel som har fått innvilget ettårig midlertidige arbeids- og oppholdstillatelse fremkommer ikke av Utlendingsdirektoratets (UDIs) tall av 2007.¹²

¹¹ Lov om statsborgerskap av 2005 nr. 51.

¹² Utlendingsdirektoratet, "Årsrapport for 2007" side 23.

De fleste utenlandske kvinner som søker om midlertidige oppholdstillatelser til ofre for menneskehandel, og som ikke har oppholdstillatelser i andre europeiske land, søker om asyl etter utløpet av midlertidige tillatelser i Norge.¹³ Asylsøkere kan få oppholdstillatelse på tre ulike grunnlag. Først skal det vurderes om søkeren skal gis asyl etter ul. § 17, jf. § 16, jf. FNs flyktningkonvensjon art 1 A. Når utlending blir innvilget asyl innebærer det at vedkommende har status som flyktning og får arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse, jf. ul. § 18.¹⁴

Dersom asylsøkeren ikke innvilges asyl, skal det først vurderes om vedkommende likevel er vernet av ul. § 15 første ledd, og i så fall har rettskrav på oppholdstillatelse etter utf. § 21 første ledd.¹⁵

I de tilfellene utlendingsmyndighetene heller ikke innvilger asylsøkeren tillatelse etter ul. § 15, jf. utf. 21 første ledd, skal myndighetene vurdere i henhold til ul. § 15 annet ledd og utf. 21 annet ledd om det foreligger ”sterke menneskelige hensyn og særlig tilknytning” til riket, jf. ul. § 8 annet ledd som tilsier at søkeren allikevel bør få tillatelse. Denne bestemmelsen er en ”kan” bestemmelse, og vurderingen om det skal gis opphold tilhører dermed forvaltningens frie skjønn.¹⁶ Tillatelsen kalles oppholdstillatelse av humanitære grunner.

Norge har en streng praksis i asylsaker der asylgrunnlaget er menneskehandel. Innvilgelsesprosenten er svært lav. Statistikken viser at av 13 personer som har søkt asyl på dette grunnlaget så langt i 2008 har ingen verken blitt innvilget asyl eller opphold på humanitært grunnlag.¹⁷

¹³ Intervju med Unni Kill, informasjonsansvarlig for ROSA-prosjektet, 8. oktober 2008.

¹⁴ Bunæs, Runa m.fl.” Utlendingsrett” (2004) side 229.

¹⁵ Ibid side 213.

¹⁶ Bunæs (2004) side 223.

¹⁷ E-post mottatt av seniorrådgiver Hanne Svendsen, UDI, 30. september 2008.

Asylvurderingen faller ikke innenfor avhandlingens rammer. Vurderingstema for denne avhandlingen er ul. § 8 annet ledd, jf. utf. 21 femte ledd, jf. AI 2006-010 om midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser.¹⁸ Ofre for menneskehandel kan etter utløpet av midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser søke om permanent tillatelse etter ul. § 8 annet ledd, jf. utf § 21 annet ledd eller eventuelt kan utlendingsmyndighetene av eget tiltak foreta vurdering etter samme bestemmelsen. Jeg skal også redegjøre for hensyn og vilkår bak denne bestemmelsen.

Årsaken til at det ikke vil bli redegjort for asylvurderingen der anførte asylgrunnlag er menneskehandel er fordi det har vært tema for mange rettsteoretikere. Det er derimot ingen som har skrevet en juridisk fremstilling om ordningen med midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser til ofre for menneskehandel, og adgang til varig opphold etter samme regelverk, og om det er behov for endring av ordningen.

1.5 Metode

For å belyse hvordan ordningen med midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser fungerer i praksis, og hva hjelpeapparatet mener om regelverket for ofre for menneskehandel har jeg benyttet meg av empirisk datamateriale i tillegg til vanlig rettskildelære. I dette kapitlet presenterer jeg den rettsosnologiske metoden for datainnsamling og vurdering. Nærmere om rettskildene og den juridiske metoden kommer i neste kapittel.

Jeg har gjennomført sju intervjuer, ett med førstepolitibetjent fra politiprojektet STOP, ett med en seniorrådgiver i Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) i Politidirektoratet, ett med to sosialkonsulenter i Pro-senteret, ett intervju med informasjonsansvarlig i ROSA-projektet, to intervjuer med koordinatore for arbeidet mot menneskehandel i avdeling for faglig strategi og koordinering (FSK), internasjonal enhet i

¹⁸ Instruksens overskrift er ”midlertidige arbeids- eller oppholdstillatelser, dette er misvisende siden ofre får ved innvilgelse både oppholds- og arbeidstillatelse.

Utlendingsdirektoratet, og ett med en bistandsadvokat som arbeider med dette rettsområdet. Intervjuene bestod av åpne spørsmål, og metoden jeg brukte var uformell samtale.¹⁹

1.6 Den videre fremstilling

I kapittel 2 vil jeg redegjøre for rettsgrunnlaget og den juridiske metoden for min problemstilling. I første del av kapittel 2 redegjør jeg for definisjonen av et offer for menneskehandel gjennom norsk straffelov, Palermo-protokollen og norsk rettspraksis. Deretter gjør jeg en vurdering av hvilke krav Palermo-protokollen og Europarådskonvensjonen stiller til bistand og beskyttelse av ofre for menneskehandel.

Andre del av kapittel 2 handler om norsk regulering av midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser til ofre for menneskehandel, og adgang til varige tillatelser. Regelverket består av Arbeids- og inkluderingsdepartements instruksjoner som er hjemlet i utlendingsloven og regjeringens handlingsplaner mot menneskehandel. Innunder denne redegjørelsen faller også forarbeidene både til gjeldende lov, og til den nye utlendingsloven som trer i kraft i 2010.

Kapittel 3 er av rettspolitisk karakter. Her fremkommer synspunkter og forslag til gjeldende ordning med arbeids- og oppholdstillatelser til ofre for menneskehandel sett i lys av intervjuer med hjelpeapparatet på dette området.

¹⁹ Grønmo, Sigmund ”Samfunnsvitenskapelig metode” (2004) side 59.

2 Regelverk og juridisk metode

2.1 Hva er et offer for menneskehandel

Det norske regelverket for menneskehandel er bygget på internasjonale konvensjoner, herunder Palermo-protokollen. Derfor er det naturlig å redegjøre for de internasjonale bestemmelsene først.

Palermo-protokollen trådte i kraft 25. desember 2003. Gjennom å slutte seg til Protokollen forpliktet Norge seg til å gjøre nødvendige lovendringer i regelverket for å bekjempe menneskehandel, deriblant å kriminalisere menneskehandel, samt å sikre bistand og beskyttelse av ofrene.

Kriminalisering av menneskehandel ble foretatt i et eget straffebud som ble vedtatt i juni 2003, jf. straffelovens § 224. Bestemmelsen inneholder definisjonen på menneskehandel som er overens med definisjonen i Palermo-protokollens artikkel 3. Om offerets eventuelle samtykke til utnytting står ikke direkte i straffeloven, men fremgår av forarbeidene.²⁰

Ifølge Protokollen²¹ artikkel 3 bokstav b er valg en person har gjort før hun eller han ble et offer for menneskehandel uten betydning, dersom forledelse, misbruk av sårbar situasjon eller tvang er brukt, jf. artikkel 3 bokstav a. Selv om en kvinne frivillig går inn i prostitusjon, er hun et offer for menneskehandel dersom hun ikke kan slutte når hun vil eller ikke selv kan bestemme hvor, hvordan og hvor ofte hun skal selge seksuelle tjenester.²²

²⁰ Ot.prp.nr.62 (2002-2003) pkt. 6.3 side 56.

²¹ Oversettelse av Palermo-protokollen er hentet fra St.prp. nr. 58 (2002-2003) Om samtykke av ratifikasjon av FN konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet og 1) utfyllende Protokoll (...).

²² Regjeringens Handlingsplan mot menneskehandel (2005-2008) side 3.

Etter artikkel 3 bokstav c omfatter menneskehandel all rekruttering, transport, mottak eller husing av mindreårige med sikte på utnyttning. Dersom mindreårige unyttes i kjønnshandel er de uansett ofre for menneskehandel, selv om det ikke er benyttet tvang, forledelse eller misbruk av sårbar stilling.

Ifølge artikkel 3 bokstav c må formålet med handlingene ovenfor være utnyttning og som et minimum må det være utnyttning av andres prostitusjon eller andre former for seksuell utnyttning, tvangsarbeid eller tvangstjenester, slaveri eller slaveriliknende praksis, trelldom eller fjerning av organer.²³ Hensikten bak utnyttningen er økonomisk profitt for bakmenn.

Definisjonen er et kompromiss mellom partene etter 20 måneders forhandlinger der representanter fra myndighetene i 120 forskjellige land og lobbyister fra 140 ikke-statlige organisasjoner var til stede. Stridstemaet var definisjonen av menneskehandel, og særlig om forholdet mellom menneskehandel og prostitusjon.²⁴ Begrepene ”utnyttning” og ”misbruk av sårbar situasjon” har senere blitt diskutert blant ansatte i staten og ikke-statlige organisasjoner. Det er uklart hva som ligger i begrepene ettersom de er vage og ikke inneholder presiseringer.

I Norge har det også vært uenighet om hva som ligger i begrepet sårbarhet og utnyttning etter strl. § 224, jf. artikkel 3 i protokollen. Den første rettskraftige dom for menneskehandel har vært den såkalte Trondheimssaken som endte i Høyesterett, og førstvoterende uttaler om problematikken knyttet til utnyttningen av sårbarhet og om menneskehandel vs. prostitusjon problematikken: ”*det sentrale ved misbruk av en sårbar situasjon av en person er at en person utnytter situasjonen hvor kvinnen rent faktisk ikke har noe reelt eller annet akseptabelt valg enn å underkaste seg prostitusjon. Handlingsalternativene når en kvinne får tilbud om å prostituere seg eller fortsette med å prostituere seg må da i realiteten være svært begrenset.*”²⁵

²³ Artikkel 3 bokstav b.

²⁴ Raymond, G. Janice, ”En veiledning til den nye FN- protokollen mot menneskehandel” (2004) side 5.

²⁵ Rt. 2006 side 111 avsnitt 25.

Dommen legger i tråd med Palermo-protokollen en lav terskel for hva som skal anses utnyttning av en sårbar situasjon. I ettertid har det kommet flere underrettsdommer som har fulgt Høyesteretts prinsipielle vurdering av definisjonen. Det siste var 7. februar 2008 i Oslo Tingrett der syv tiltalte ble funnet skyldige for menneskehandel og hallikvirksomhet.²⁶

HRs tolkning av definisjonen har betydning for identifiseringen av ofre, og når de søker om midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser. Rettshåndhevingsapparatet skal av eget initiativ undersøke om personen er et offer for menneskehandel uavhengig av om personen ytrer det selv eller ikke. Terskelen for innvilgelse av refleksjonsperiode på seks måneder skal etter Palermo-protokollen være lav. Videre i oppgaven belyses det at Palermo-protokollens definisjonen av et offer for menneskehandel fremdeles medfører problemer ved identifiseringen av et offer i praksis.²⁷

2.2 Krav til bistand og beskyttelse etter Palermo-protokollen

Etter artikkel 6 skal en statspart i ”egnede saker” vurdere i samarbeid med ikke-statlige og andre aktuelle organisasjoner om det skal gis tilstrekkelig bistand til ofre slik at de får fysisk, psykisk og sosial restitusjon. Dette skal gjøres gjennom hensiktsmessig husvære, medisinsk og materiell støtte, juridisk rådgivning, mulighet til sysselsetting, utdanning og opplæring.²⁸

Når det gjelder oppholdsstatus til ofre for menneskehandel skal statspartene etter Protokollens artikkel 7 pkt. 1 og 2: 1. ”*I tillegg til å treffe vedtak i henhold til artikkel 6 i denne protokollen, skal hver statspart vurdere å treffe lovgivningsmessige eller andre*

²⁶ TOSLO-2007-189373.

²⁷ Se kapittel 3.

²⁸ Jf. artikkel 6 nr. 3 litra a, b, c, og d.

hensiktsmessige tiltak som gir ofre for menneskehandel fortsatt opphold på dens territorium midlertidig eller varig, i egnede saker.” 2. Ved gjennomføringen av bestemmelsen i nr. 1 i denne artikkel skal hver statspart ta tilbørlig hensyn til humanitære og menneskelige forhold.

Protokollen forplikter statspartene til å gi bistand og beskyttelse for ofre for menneskehandel, men beskyttelsesmekanismene svekkes ved forbehold av at dette skal gjøres i ”egnede saker”. Det er uklart hva som skal til for å fylle kravet til egnede saker. Derfor blir statspartene ikke forpliktet til å iverksette tiltak for bistand og beskyttelse som er nevnt i disse to artiklene, og protokollen etterlater således rom for statsparten til å vurdere selv hva som skal anses som egnede saker. Konsekvensene av dette er at protokollen blir et redskap for påtalemyndigheten hvor det er aktuelt å straffeforfølge bakmenn, og kun sekundært en statsforpliktelse til å verne om menneskerettighetene til ofrene.²⁹

Selv om det overlates hva som skal anses som egnede saker til den enkelte stats skjønnsvurdering, skal statene ved gjennomføringen av om det skal gis oppholdstillatelse og bistand til ofre for menneskehandel ta hensyn til ofrenes humanitære og menneskelige forhold. Samtidig er det viktig å påpeke at Protokollens artikkel 8 pkt. 2 forplikter statene ”ved tilbakeføring av ofre for menneskehandel til en stat som personen er statsborger av, eller som personen hadde rett til fast opphold i ved innreise til territoriet til mottakerstatsparten **skal det tas tilbørlig hensyn til sikkerheten til personen og til statusen til en eventuell rettsforfølging i forbindelse med at personen er et offer for menneskehandel og tilbakeføringen skal helst skje frivillig.**” (mine uthev.)

²⁹ Sandvik, Kristin, ”Handel med kvinner som menneskerettighetsbrudd” (2003) side 86.

Til tross for at Protokollen ikke binder statene til å gi oppholdstillatelse og bistand til alle ofre for menneskehandel, er de bundet etter artikkel 8 til å ta hensyn til hennes sikkerhet ved tilbakeføringen, dersom personen som følge av hennes samarbeid med politiet er utsatt for fare, og om tilbakeføringen er frivillig. Denne vurderingen skal foretas når en kvinne ikke er innvilget varig oppholdstillatelse i Norge, og det vurderes tilbakeføring til et annet europeisk land hun har oppholdstillatelse i eller hennes hjemland. I Norge er det oftest politiet som foretar trusselvurderingen, og offeret skal helst ikke tilbakeføres til hjemlandet hvis politiet finner ut at ovenfor nevnte forhold er tilstede i den enkelte sak.

2.3 Europarådskonvensjonen – stiller krav til en mer rettighetsbasert tilnærming

Av drøftelsen ovenfor fremkommer at Palermo-protokollen ikke i tilstrekkelig grad pålegger statene å ivareta ofrenes rettigheter. Dette gjør i sterkere grad Europarådskonvensjonen. Norge undertegnet konvensjonen 16. mai 2005, ratifiserte 17. januar 2008 og ble statspart 1. mai 2008.

I konvensjonens fortale blir det påpekt at handel med mennesker innebærer brudd på menneskerettighetene, og en krenkelse av menneskets verdighet og integritet. Partene som undertegner konvensjonen tar i betraktning at respekt for ofrenes rettigheter, beskyttelse av ofre, og tiltak for bekjempelse må være det overordnede mål.³⁰ Konvensjonen forplikter dermed partene til å sette prinsippet om menneskerettighetsbasert bistand og beskyttelse til ofrene over innvandrings- og kriminalpolitiske hensyn som ofte er tilfelle i mange europeiske land.

Etter artikkel 1 bokstav b er konvensjonens formål å beskytte menneskerettighetene til ofrene, å utarbeide en helhetlig ramme for beskyttelse av og bistand til ofre og vitner som

³⁰ St.prp.nr 2 (2007-2008) ”Om samtykke til ratifikasjon av Europarådets konvensjon 3. mai 2005 om tiltak mot menneskehandel” som inneholder offisiell oversettelse av Europarådskonvensjonen.

samtidig sikrer likestilling mellom kvinner og menn, samt å sikre effektiv etterforskning og straffeforfølging.

Konvensjonen inneholder et prinsipp om ikke-diskriminering i artikkel 3. Partene forpliktes ved gjennomføring av bestemmelsene i denne konvensjonen å ikke diskriminere på noe som helst måte, dette omfatter også nasjonal eller sosial opprinnelse og personens oppholdsstatus. En kvinne som er en tredjelandsborger og har oppholdstillatelse i et annet europeisk land kan tjene som eksempel. Hvis hun kommer til Norge, og blir identifisert som et offer for menneskehandel, skal ikke norske myndigheter etter konvensjonen nekte henne midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse med tilgjengelig bistand og beskyttelse.

Artikkel 5 pålegger statene å iverksette tiltak for å sikre samordning mellom ulike organer som skal forebygge og bekjempe menneskehandel.³¹ Tilnærmingen skal være rettighetsbasert.³² Dermed skal norsk regjering ved implementering av forskjellige tiltak som skal forebygge og bekjempe menneskehandel alltid ha en rettighetsbasert tilnærming som skal ivareta ofrenes interesser.

Tidligere i avhandlingen ble det redegjort for definisjonen av menneskehandel med grunnlag i Palermo-protokollen. Europarådskonvensjonen inneholder samme definisjon, og pålegger statene i artikkel 10 plikt til å sørge for at mulige ofre for menneskehandel ikke må forlate statsterritoriet før identifikasjonsprosedyren er gjennomført. Dette betyr at hvis en person blir tatt for å være ulovlig i riket eller i besittelse av falske dokumenter, og det foreligger indikatorer at personen er utsatt for menneskehandel, skal vedkommende gjennomgå identifikasjonsprosedyren før hun kan bortvises eller utvises.

Dette må ses i sammenheng med konvensjonens artikkel 26 som forbyr partene å prioritere brudd på utlendings- eller straffeloven under tvang fremfor utlendingens status som antatt offer for menneskehandel. Dermed skal norske rettshåndhevingsmyndighetene ikke straffe

³¹ Jf. artikkel 5 nr. 1.

³² Jf. artikkel 5 nr. 3.

et antatt offer for å ha overtrådt utlendings- eller straffeloven når hun har handlet under tvang, og hun skal få mulighet til å søke om midlertidige arbeids- og oppholdstillatelse i landet.

Konvensjonen i sin artikkel 13 pålegger statene at de innvilger en refleksjonsperiode når det er rimelig grunn til å tro at personen er et offer. Konvensjonen pålegger en refleksjonsperiode på minimum 30 dager, og formålet med denne skal være at offeret skal komme til hektene, unnsnippe menneskehandlerens innflytelse og /eller ha tid til å treffe beslutning om hun skal anmelde forholdet til politiet.

I perioden for midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser skal statene sikre ofrenes grunnleggende behov etter konvensjonens artikkel 12. Ofrene skal få tilgang til medisinsk hjelp, trygt bosted, informasjon, utdanning og eventuelt arbeid. Formålet etter artikkel 12 skal være at bistanden skal bidra til at ofre fysisk, psykisk og sosialt restitueres.

Spesielt viktig er det å påpeke at artikkel 12 sier at bistand til ofre ikke er betinget av at offeret sier seg villig til å stille som vitne i straffesaker mot bakmenn i menneskehandel, jf. bestemmelsens nr. 6. Palermo-protokollen forplikter statene til å gi beskyttelse og bistand i ”egnede saker”, og ofte velger statene egnede saker kun når ofrene samarbeider i straffeforfølgning av bakmenn eller når hun er nødvendig i en straffesak.

Europarådetskonvensjon er imidlertid klar på dette punktet: ” *hver part skal vedta lover eller treffe andre tiltak som er nødvendige for å sikre at bistand til ofre ikke gjøres betinget av at han eller hun er villig til å vitne*”, jf. artikkel 12 pkt. 6.

Statene skal altså ikke treffe lover og tiltak som stiller vilkår for innvilgelse av bistand og oppholdstillatelse til ofre om hun vitner i en straffesak. Det kan se ut som denne bestemmelsen nedlegger et absolutt forbud mot dette, men den må ses i sammenheng med konvensjonens artikkel 14 som angir at oppholdstillatelse til ofre for menneskehandel skal utstedes dersom myndighetene anser: *a) at deres opphold er nødvendig grunnet deres personlige situasjon og b) kompetent myndighet anser at deres opphold er nødvendig for*

deres samarbeid med rette myndigheter under etterforskningen eller straffeforfølgingen, jf. artikkelens pkt. 1.

Bestemmelsen i pkt. 1 b) åpner for å sette et vilkår om at et offer må samarbeide for å kunne bli innvilget fortsatt arbeids- eller oppholdstillatelse. Men konvensjonens 1 a) åpner også for at partene kan innvilge fortsatt opphold ikke bare når offeret er nødvendig for straffeforfølgelsen, men også når hennes personlige situasjon tilsier det. Hva som ligger i dette er fremgår ikke nærmere av konvensjonen, men ordlyden tilsier at fortsatt tillatelse også kan innvilges når kvinnen selv eller andre godtgjør at hun har vært et offer for menneskehandel og/eller trenger medisinsk assistanse og rehabilitering.

Etter artikkelens pkt. 3 har en stat rett til å nekte å fornye en tillatelse, eller kan trekke tillatelsen tilbake i henhold til vilkår hjemlet i statens nasjonale lovgivning. Her gis statene adgang til å regulere ofrenes fortsatte opphold, og det er heller ikke krav om at partene skal innvilge varig opphold til ofre.

Selv om konvensjonen forplikter statene i begrenset grad til å innvilge ofre for menneskehandel oppholdstillatelser og bistand, skal statene som nevnt ovenfor ved implementering av alle lover og tiltak ta hensyn til ofrenes rettigheter, jf. konvensjonens artikkel 5, og beskyttelse av ofre og bekjempelse av menneskehandel skal være statenes overordnede mål, jf. konvensjonens fortale.

Etter samme artikkel pkt. 5 skal hver part sørge for at oppholdstillatelse gitt i henhold til artikkel 14 ikke innskrenker retten til å søke eller ta imot asyl. Dette betyr at ofrene kan søke om asyl under hele prosessen med midlertidige tillatelser.

I tillegg forpliktes statene å ta hensyn til offerets rettigheter, sikkerhet og verdighet ved tilbakeføring til hennes hjemland eller annet europeisk stat. I likhet med Palermo-protokollens art. 8 skal statene også ta hensyn til hennes status for en eventuell

rettsforfølgning i forbindelse med at hun er et offer for menneskehandel, og tilbakeføringen skal helst skje frivillig.

2.4 Norsk regelverk

Midlertidige og varige arbeids- og oppholdstillatelser til ofre for menneskehandel er ikke hjemlet i egne lovbestemmelser i gjeldende utlendingslov. Det fremgår heller ikke uttrykkelig av ul. § 8 annet ledd, jf. utf. § 21 femte ledd at ofre for menneskehandel kan få midlertidige tillatelser, men AIDs instruks AI 2006-010 pkt. 2.1 viser til at dette er det rettslige grunnlaget. Innunder dette punktet skal ul. § 8 § annet ledd tolkes i samsvar med utlendingsforskriften, forarbeidene til gjeldende lov, og AIDs instruks.

En utlending som ikke fyller vilkårene for beskyttelse, familiegjening eller arbeid i Norge, som nevnt tidligere i avhandlingen, kan gis opphold i landet hvis det foreligger ”sterke menneskelige hensyn”, jf. ul. § 8 annet ledd. Dette er et utpreget skjønnsmessig oppholdsgrunnlag, som gir utlendingsforvaltningen et vidt handlingsrom.³³ Forutsetningen for midlertidige tillatelser etter ul. § 8 annet ledd, jf. utf. 21 femte ledd er at utlendingen skal forlate landet etter utløpet av tillatelsen.³⁴

For å finne det nærmere innhold i ul. § 8 annet ledd er ordlyden i bestemmelsen det naturlige utgangspunkt. Ul. § 8 annet sier at ”*når sterke menneskelige hensyn taler for det eller når utlendingen har særlig tilknytning til riket, kan arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse gis selv om vilkårene ikke er oppfylt.*”

Ul. § 8 annet ledd gir forvaltningen en skjønnsmessig adgang til å innvilge tillatelse dersom ”sterke menneskelige hensyn taler for det, eller når utlendingen har særlig tilknytning til riket”. I de tilfeller hvor sterke menneskelige hensyn eller en særlig tilknytning til riket

³³ Nyhus, Marie ”Rapport om sterke menneskelige hensyn, jf. ul. § 8 annet ledd”, UDI (2005) side 5.

³⁴ Ibid.

foreligger, er det først og fremst innvandringspolitiske hensyn som vil være avgjørende for om oppholdstillatelse gis.³⁵

Begrepenes ”sterke menneskelige hensyn” og ”særlig tilknytning til riket” er upresise, vage og skjønsmessige, og derfor er det ikke mulig å fastsette nærmere hva som skal til for å oppfylle disse vilkårene ved å bare se på lovens ordlyd.

På utlendingsfeltet har utlendingsforskriften stor vekt. Flere forskriftbestemmelser viser til ul. § 8 annet ledd. Her er det utf. § 21 femte ledd som er relevant for midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser, og utf. § 21 annet ledd for varige tillatelser, og som jeg vil se nærmere på.

Utf. § 21 femte ledd lyder: *”Arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse etter lovens § 8 annet ledd kan for øvrig gis når andre sterke menneskelige hensyn taler for det eller utlendingen har særlig tilknytning til riket.* Som hovedregel må underhold og bolig være sikret etter bestemmelsene i §§ 19 og 20. I instruksen AI 2006-010 er det gjort unntak fra disse kravene, jf. pkt. 3. 2.

De fleste ofre for menneskehandel søker om asyl etter utløpet av midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser.³⁶ I asylvurderingen skal utlendingsmyndighetene hvis de ikke finner grunnlag for innvilgelse av asyl også vurdere om det foreligger sterke menneskelige hensyn etter utf. § 21 første eller annet ledd. I motsetning til utf. § 21 annet ledd, som gjelder asylsøkere og utf. § 24 annet ledd som gjelder søknader om familiegjenforening, er utf. § 21 femte ledd en regel som kommer til anvendelse for andre grupper søkere, jf. ordlyden ”for øvrig”. Søkeren har ikke etter utf. § 21 femte ledd rettskrav på oppholdstillatelse, men tillatelse kan innvilges på bakgrunn av en skjønsmessig helhetsvurdering. Ordlyden

³⁵ Se punkt 2.6 om lovens formål.

³⁶ Intervju med Kiil, ROSA (2008).

”andre sterke menneskelige hensyn” taler for at bestemmelsen er en snever unntaksregel i forhold til andre innvilgelseshjemler i regelverket.³⁷

Forarbeidene til utlendingsloven gir enkelte signaler om hva som var formålet med bestemmelsen i ul. § 8 annet ledd både når det gjelder vurderingen av midlertidige og varige arbeids- og oppholdstillatelser, og hvordan Stortinget så for seg praktiseringen av disse. Aktuelle forarbeider er NOU 1983:47³⁸ og Ot.prp. nr 46 (1986-1987).³⁹

Kommentarene i forarbeidene er imidlertid så generelt utformet at de ikke gir mye konkret hjelp med hensyn til hvordan bestemmelsen skal tolkes.⁴⁰

UDI har utgitt flere rundskriv som sier noe mer om vurderingstemaene ”sterke menneskelige hensyn” og ”særlig tilknytning til riket”. Ifølge tradisjonell rettskildelære har rundskriv begrenset vekt som rettskildefaktor. På grunn av stort sakspress og mange likeartede avgjørelser, vil slike rundskriv likevel ofte være avgjørende for hvordan forvaltningen løser de rettsspørsmålene som er nærmere kommentert i rundskriv. Dette gjelder særlig fordi andre rettskilder ikke gir nærmere veiledning for hvordan rettsspørsmålet skal løses. Når loven og forskriften sier så lite om vurderingstemaet, og det eksisterer rundskriv som regulerer det konkrete tilfellet, vil sistnevnte ha betydelig vekt i vurderingen av om tillatelse skal gis.⁴¹ Når det gjelder midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser til ofre for menneskehandel er dette nøyere regulert av AIDs instruks som har stor vekt i vurderingen om tillatelser skal gis til ofre for menneskehandel. Departementet instruerer UDI om at ofre for menneskehandel går innunder ”sterke menneskelige hensyn vilkåret” fordi ofre befinner seg i en vanskelig livssituasjon som kan tilsa at en midlertidig arbeidstillatelse bør innvilges.⁴²

³⁷ Nyhus (2005) side 9.

³⁸ Ny fremmedlov.

³⁹ Om lov om utlendingers adgang til rike og deres opphold her.

⁴⁰ Nyhus (2005) side 5.

⁴¹ Ibid.

⁴² Jf. AI instruks del 2, pkt. 2.2.

Når det gjelder adgang til varig tillatelse sier AI instruks 2006-010 pkt. 4 at dersom en person vil forbli i Norge etter utløpet av midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser som ikke kan fornyes, skal det etter søknad foretas en ordinær vurdering av om utlendingen oppfyller alminnelige vilkår for arbeids- eller oppholdstillatelse etter ul. § 8 annet ledd, jf. utf. § 21 annet ledd. Dette betyr at hvis en kvinne ikke søker om asyl, eller andre type tillatelser, kan hun søke om tillatelse etter samme bestemmelsen som når en søker om midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser, men denne gangen med formål å få innvilget permanent opphold i riket. Instruksen endrer ikke ellers gjeldende praktisering av ul. § 8 annet ledd, jf. AI 2006-010 pkt. 1.2 siste avsnitt.

Hvis det foreligger ”sterke menneskelige hensyn” etter ul. § 8 annet ledd for å kunne innvilge permanent opphold til et offer for menneskehandel kan myndighetene innvilge oppholdstillatelse etter eget skjønn. Det skal altså foretas en konkret skjønnsmessig helhetsvurdering av om permanent tillatelse skal gis.

St.meld. nr 17 (2000-2001) gir retningslinjer på den helhetlige vurderingen gir en god beskrivelse av hvilke hensyn som kan komme i betraktning. Det fremgår her at det dreier seg om ”*eit vidt spekter av grunnar*” *Andre grunnar kan vere alvorlige helseproblem. Omsyn til barn er alltid eit viktig moment i vurderinga. Ei rad ulike velferdsomsyn vil vere relevante, og det blir gjort ei brei vurdering av dei ulike omsyna, som aleine eller saman med andre omsyn kan vere avgjerande for om opphaldsløyve på humanitært grunnlag blir gitt.* ”⁴³

Det følger av ordlyden i ul. § 8 annet ledd at det kreves kvalifiserte rimelighetsgrunner for å gi tillatelse etter bestemmelsen.⁴⁴ Terskelen for oppholdstillatelse skal være høy.⁴⁵ Som tidligere påpekt er det få ofre for menneskehandel som har fått innvilget opphold på

⁴³ ”Asyl og flyktningspolitikken i Noreg” side 44.

⁴⁴ Nyhus (2005) side 7.

⁴⁵ Einarsen, Terje ”Utlendingsrett” (2008) side 38.

humanitært grunnlag, i 2008 er det ingen av kvinnene som har blitt innvilget verken asyl eller opphold på humanitært grunnlag.⁴⁶

Årsaken til den strenge vurderingen har sammenheng med utlendinglovens formål som også inngår i vurderingen av en person skal innvilges varig opphold etter ul. § 8 annet ledd, jf. utf. § 21 annet ledd. Dette skal det redegjøres nærmere nedenfor.

1. november 2008 har AID også kommet med en instruks for vurderingen av permanente arbeids- og oppholdstillatelser til ofrene som vitner i en straffesak om menneskehandel. Det skal det kort redegjøres for i avhandlingens kapittel 3 pkt.⁴⁷

Selv om det eksisterer instruks for tolkningen av ul. § 8 annet ledd er utlendingsmyndighetene bundet av våre folkerettslige forpliktelser når disse gir bedre vern enn utlendingsloven. Dette fremgår av ul. § 4. Bestemmelsen sier at utlendingsloven gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten. Dette medfører at også ratifiserte internasjonale konvensjoner vil kunne ha betydning for vurderingen etter ul. § 8 annet ledd, og at de folkerettslige reglene skal gå foran reglene som følger av utlendingsloven og forskriften, dersom disse gir utlendingen bedre vern. Dette medfører at Palermo-protokollen og Europarådskonvensjonen skal følges framfor AIDs instruks hvis de gir

⁴⁶ Statistikk mottatt i e-post fra Hanne Svendsen seniorrådgiver i asylavdelingen i UDI, 30. september 2008. Undertegnede har ikke fått innsyn av utlendingsforvaltningen i enkeltsaker, og derfor er det ikke mulig å skrive om begrunnelser i vedtak der asyl og/eller opphold på humanitært grunnlag avslås. I den forbindelse ble det foretatt undersøkelse av Utlendingsnemdas praksis høsten 2007 av en jusstudent som skrev avhandlingen ”Anser Utlendingsnemda ofre for menneskehandel som en ”sosial gruppe” etter Flyktningkonvensjonen av 1951.”

⁴⁷ Instruksen AI 2008-064 kom 3 uker før fristen for innlevering av masteroppgaven, og da var undertegnede nærmest ferdig med innholdet i avhandlingen. Grunnet utilstrekkelig tid vil den kort bli redegjort for i kapittel 3 hvor det vil legges vekt på om den ivaretar ofrenes rettigheter i den grad som avhandlingen anbefaler.

bedre vern for et offer for menneskehandel. Senere i avhandlingen følger en redegjørelse av AIDs instruksjer og en vurdering av om disse er i tråd med våre internasjonale forpliktelser.

2.5 Lovens formål

Lovens formål vil kunne si noe om hvordan bestemmelsene og forskriften skal tolkes, og tillegges generelt mye vekt som rettskildefaktor, særlig på forvaltningsrettens område.⁴⁸

Midlertidige og varige arbeids- og oppholdstillatelser er hjemlet i en lovbestemmelse som åpner for en skjønsmessig vurdering, og ved siden av AIDs instruksjer er det også lovens formål som gir veiledning på hvordan skjønnet bør utøves.

Ul. § 2 angir hva som skal være lovens formål: ” *loven skal gi grunnlag for kontroll med inn og utreise og med utlendingers opphold i riket i samsvar med norsk utenrikspolitikk. Loven skal ivareta rettsikkerheten til utlendinger som reiser inn eller ut av riket, som oppholder seg her eller som søker en tillatelse etter loven. Loven skal gi grunnlag for vern mot forfølgelse for flyktninger og andre utlendinger som er forfulgt.* ”

Ul. § 8 annet ledd, jf. utf. § 21 femte ledd gir norsk utlendingsforvaltningen adgang til å innvilge midlertidige og arbeids- og oppholdstillatelser til ofre for menneskehandel etter en helhetsvurdering. I denne helhetsvurderingen skal hovedtyngden ha departementets instruksjer. Lovens formål gir ikke noen konkret veiledning i tillegg til disse instruksjer utover at det skal være i samsvar med norsk innvandringspolitikk (dette kalles ”innvandringspolitiske hensyn”) samt at den skal ivareta rettsikkerheten til utlendinger.

I den skjønsmessige vurderingen skal det tas hensyn til om innvilgelse er i samsvar med innvandringspolitiske hensyn. De innvandringspolitiske vurderingene skal foretas når arbeidstillatelser og oppholdstillatelser som er ment å være av begrenset varighet dvs. som i utgangspunktet ikke danner grunnlag for bosettingstillatelse, blir vurdert.⁴⁹ Slike hensyn

⁴⁸ Boe, Erik, ”Innføring i Juss-Juridisk tenkning og rettskildeførelse” (2003) side 243.

⁴⁹ Heieberg, Turid, ”Innvandringspolitikk og utlendingslov- samtidens klagemur” (1998) side 58.

går her ut på at man vil ha kontroll med antall utlendinger som gis tillatelse i Norge. Men innvandringspolitiske hensyn spiller også en stor rolle når forvaltningen vurderer om varige tillatelser etter ul. § 8 annet ledd, jf. utf. § 21 annet ledd skal innvilges.

I Ot.prp. nr 46 (1986-1987) sies det at utlendingsloven skal: ”*danne det best mulige instrument til gjennomføring av den utlendingskontroll og den innvandringspolitikk som myndighetene til enhver tid finner det hensiktsmessig å føre*”.⁵⁰

Formålsbestemmelsen må sees i samsvar med ul. § 5 som bestemmer at ”Stortinget godkjenner hovedprinsippene for regulering av innvandringen.” Her fastslås det at Stortinget godkjenner hovedprinsippene for regulering av innvandringen til Norge. Utlendingsforvaltningen vil derfor være tilbakeholden med å utøve skjønnet etter ul. § 8 annet ledd på en slik måte at det kan gå utover de rammer som er fastlagt av Stortinget. Utlendingsmyndighetene må til enhver tid utøve skjønnsmessige vurderinger som skal være i takt med norsk innvandringspolitikk. Utlendingsforvaltningen kan derfor ikke på egen hånd endre praksis og gi tillatelse ut fra velferdshensyn. Dette innebærer at verken dårlig levestandard, stramt arbeidsmarked eller manglende helsetilbud alene kan gi grunnlag for oppholdstillatelse i landet.⁵¹

AIDs instruks for midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser til ofrene tilsier at det i tillegg til innvandringspolitiske hensyn skal legges vekt på kriminalpolitiske hensyn i den skjønnsmessige vurderingen av om et offer skal innvilges midlertidige arbeids- og oppholdstillatelse eller ikke. Regjeringen bestemmer at det skal være avgjørende for innvilgelse av ettårig midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse om en person samarbeider med politiet eller påtalemyndigheten i straffeforfølgning av bakmenn. Derfor er det klart at kriminalpolitiske formål, ved siden av innvandringspolitiske hensyn, har betydelig vekt ved den skjønnsmessige vurderingen av arbeids- og oppholdstillatelser til ofre for menneskehandel.

⁵⁰ Side 43.

⁵¹ Nyhus (2005) side 7.

2.6 AID instruks

AI 2006-010 er tredelt; Første del bestemmer personkretsen for midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser, andre del handler om midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser på seks måneder, såkalt refleksjonsperiode, mens tredje del behandler midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser av ett års varighet.

Det er UDI som fatter vedtak om arbeids- og oppholdstillatelser til ofre for menneskehandel. Direktoratet er, som nevnt ovenfor, bundet av AIDs instruks i den skjønsmessige helhetsvurderingen etter ul. § 8 annet ledd. Etter ordlyden i instruks AI 2006-010 overlates ikke direktoratet mye rom for skjønn siden departementet instruerer UDI om å legge stor vekt på vilkårene nedfelt i instruksens pkt. 2.2 og 3.1. Spesielt lite rom for forvaltningsskjønn er det i vurderingen om ettårig midlertidig tillatelse skal innvilges.

2.6.1 Personkrets

Pkt. 1.2 i AI 06/010 angir hvilke utlendinger som omfattes av instruksens. Da instruksens trådte i kraft 12. desember 2006 gjaldt den kun for utlendinger som ellers ikke har lovlig opphold i landet. Det viste seg å være et problem i praksis fordi mange kvinner var EU/EØS-borgere eller tredjelandsborgere med utstedt oppholdstillatelse av annet Schengen land.

AI instruks 2006-010 ble endret til å også gjelde kvinner fra EU/EØS-land 15. mai 2008.⁵² Revideringen kom som en følge av at Europarådskonvensjonen trådte i kraft i 2008, og

⁵² Oversendelse av revidert rundskriv AI-10/06 "Instruks om midlertidige arbeids- eller oppholdstillatelser for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel".

innholder prinsippet om ikke-diskriminering i konvensjonens artikkel 3. Artikkel 3 forplikter statene til likebehandling av ofre for menneskehandel uavhengig av nasjonalitet. Det er uheldig at norske myndigheter gjennom AIDs instruksjer tidligere diskriminerte ofre for menneskehandel på bakgrunn av deres oppholdstillatelser. Konvensjonen ble undertegnet allerede 16. mai 2005, men norske myndigheter endret ikke AIDs instruksjer før 15. mai 2008, 14 dager etter at konvensjonen trådte i kraft.⁵³

AI instruks 2006-010 omfatter også søkere som er innvilget visum eller midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse utstedt av norske myndigheter som for eksempel au pair- eller studenttillatelse. Det forutsettes at opprinnelig tillatelse tilbakekalles slik at søkeren ikke har to ulike tillatelser samtidig.⁵⁴

Selv om instruksene ikke lenger diskriminerer EU/EØS-borgere er det fortsatt slik at asylsøkere ikke kan søke om midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser med mindre vedkommende trekker tilbake asylsøknaden. Hun kan trekke asylsøknaden under forutsetning at hun oppfyller vilkårene for å innvilges midlertidig tillatelse, jf. AI 2006-010 pkt. 1.2. Ved utløpet av refleksjonsperioden, kan reflektanten gjenoppta asylsøknaden hvis hun ønsker det. Dette er problematisk for kvinner som har søkt asyl i et annet europeisk land som har undertegnet Dublin II-forordningen. Forordningen bygger på Dublin-konvensjonen som er en folkerettslig avtale utarbeidet av EU-landene. Forordningen trådte i kraft 1. september 2003.⁵⁵ Avtalen fastsetter regler for hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad, altså en kanalisering av ansvaret for en bestemt asylsøker som ankommer en Dublin-stat.⁵⁶

For kvinner som omfattes av Dublin II-forordningen betyr det at dersom de bestemmer seg for å gjenoppta asylsøknaden, vil de behandles av UDI etter normalprosedyren for Dublin-

⁵³ 1. mai 2008.

⁵⁴ AI 2006/010 pkt. 1.2.

⁵⁵ Dublin II-forordning (Forordning 2003- 343).

⁵⁶ Einarsen (2008) side 79.

saker.⁵⁷ Normalprosedyren går ut på at direktoratet kontakter det landet som kvinnen har søkt asyl i (første asylland) og anmoder om tilbaketakelse. Hvis tilbaketakelse godkjennes, blir asylsøkeren overført til første asylland som skal da behandle den opprinnelige asylsøknaden, jf. Dublin II-forordningen artikkel 16 og 19.⁵⁸ Asylsøkeren kan unntas normalprosedyren hvis vedkommende har familie i Norge og er avhengig av familiens hjelp på grunn av humanitære grunner slik som graviditet, eller et nyfødt barn, alvorlig sykdom, sterk funksjonshemming eller høy alder.⁵⁹ I disse tilfeller realitetsbehandler norske myndigheter søknaden, og ikke første asylland.⁶⁰

Norske myndigheter gis rom i Dublin II-forordningen til å gjøre unntak fra hovedregelen i forordningens artikkel 3 nr. 2: *"(...) hver medlemsstat kan behandle en asylsøknad den får fremlagt av en borger av et tredjeland, selv om slik behandling ikke er dens ansvar etter kriteriene fastsatt i denne forordningen (...).*" Dette gir norske myndigheter adgang til å gjøre unntak i alle menneskehandelsaker.

Forordningen regulerer ikke menneskehandel, men utlendingsforvaltningen blir gjort oppmerksom på sakens alvorlige karakter via bistandsadvokater, støtteorganisasjoner eller politiet, men det skal mye til før disse søknader realitetsbehandles i Norge.⁶¹

Det er diskutabelt om vilkåret at en asylsøker må trekke søknaden hvis hun skal søke om midlertidige arbeids- og oppholdstillatelse er i tråd med Europarådskonvensjonen artikkel 14 pkt. 5. som forplikter statene til å ikke innskrenke retten å søke asyl. Norske regler for midlertidige arbeids- og oppholdstillatelse innskrenker retten når ofre for menneskehandel

⁵⁷ Intervju med seniorrådgiver Birgitte Ellefsen i Koordineringsenhet for ofre for menneskehandel (KOM), 15. oktober 2008.

⁵⁸ Vevstad, Vigdis "Utvikling av et felles europeisk asylsystem. Jus og politikk" (2006) side 165.

⁵⁹ Jf. artikkel 15 nr. 2.

⁶⁰ Vevstad (2006) side 200.

⁶¹ Intervju med Ellefsen, KOM (2008).

må trekke asylsøknaden før de søker om midlertidige tillatelser, men er fri til å gjenoppta søknaden etter utløpet av disse.

Videre åpner heller ikke AI 06/010 for søknader fra kvinner som har fått endelig avslag på søknad om asyl. I unntakstilfeller kan de søke om asyl, men da er vilkåret at det foreligger nye opplysninger som gir klare holdepunkter for at asylsøkeren er utsatt for menneskehandel og at asylsøkeren oppfyller vilkårene for refleksjonsperiode eller ettårig midlertidig oppholdstillatelse, jf. AI 2006-010 pkt 1.2. For å kunne bli innvilget det siste, må politiet bekrefte opplysningene. Vilkåret er videre at asylsøkeren ikke kan bebreides for at opplysningene ikke har fremkommet før. Hva som ligger i dette kravet er ikke nærmere presisert i instruksen. Det er således vanskelig å tolke en AIDs instruks som ikke har forarbeidet. I henhold til UDIs tolkning av ordlyden av om asylsøkeren er å bebreide for at opplysninger ikke har fremkommet før, omfatter dette kun tilfeller der personer eller andre forhold har forårsaket at personen ikke har fortalt om sin situasjon. For eksempel kan dette skje hvis personen er tvunget av sine bakmenn til å søke om asyl på annet grunnlag for å få lovlig opphold i riket eller at vedkommende av ulike årsaker ikke har lagt frem opplysninger om menneskehandel tidligere.⁶²

2.6.2 Refleksjonsperiode

Formålet med midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse på seks måneder er at det i større grad tilrettelegges ved bistand, hjelp og støtte til å komme ut av menneskehandelsituasjonen.⁶³ Samtidig er formålet at offeret får tid til å tenke over om hun skal anmelde bakmenn, og politiet vil i denne perioden vurdere grunnlag for etterforskning, og om personen kan gi opplysninger som kan komme til anvendelse i straffeforfølgingen av bakmenn.⁶⁴ Formålet er i tråd med internasjonale forpliktelsene.

⁶² UDIs tolkning av instruksen, epost mottatt av Lillian Ring, koordinator for arbeidet mot menneskehandel, UDI, 17. oktober 2008.

⁶³ Jf. pkt 1.2 i AI 2006-010.

⁶⁴ Ibid.

Det rettslige grunnlaget for innvilgelse, som nevnt ovenfor, er ul. § 8 annet ledd, jf. utf. 21 femte ledd. For at vilkåret om sterke menneskelige hensyn anses oppfylt etter denne bestemmelsen, har AID presisert i instruksens pkt. 2.2 at følgende to forhold bør foreligge:

”det må foreligge holdepunkter for at vedkommende er utsatt for menneskehandel og at det foreligger holdepunkter for at utlendingen i løpet av perioden den midlertidige arbeids- og oppholdstillatelsen skal gjelde, er innstilt på å motta hjelp og følge opp tiltak som myndighetene måtte tilby, herunder tilbud om trygt oppholdssted.”

Med andre ord må det for det første antas at kvinnen er et offer for menneskehandel. Hva som inngår i definisjonen for et offer for menneskehandel går innunder den internasjonalt vedtatte definisjonen som fremgår av Palermo-protokollen, jf. redegjørelsen tidligere i oppgaven.

Det stilles ikke strenge krav til holdepunkter for at kvinnen er et offer for menneskehandel. Etter instruksen er det nok med ” *indikasjoner*”, jf. pkt. 2.2. Det kreves kun at personen selv, støttepersoner og/eller bistandsadvokat anfører at personen er i en menneskehandelsituasjon, og at hun ønsker å komme ut av den. Det er for eksempel nok at kvinnen forteller til politiet at hun har en gjeld å betale.⁶⁵ Instruksen påpeker at det ikke er nødvendig at vedkommende selv uttrykkelig sier at hun er utsatt for menneskehandel, derfor kan det holde at andre personer opplyser det. Mange ofre for menneskehandel vil ikke innrømme at de er nettopp det og dette fører til at det i praksis er vanskelig for andre å identifisere kvinnene med mindre de har konkrete forhold som vil bekrefte dette.

Terskelen for innvilgelse av en refleksjonsperiode er lav og dette er i tråd med Palermo-protokollen artikkel 3. Hensynet bak dette er å avdekke mulige ofre, og straffeforfølge bakmenn. Dersom det var strenge kriterier for innvilgelse ville det innebære at få ville

⁶⁵ Intervju med Ellefsen, KOM (2008).

søke, og at mange ofre ville forbli uidentifisert. Dette er også nært forbundet med at kvinnene trengs i etterforskningen av menneskehandelssaker, jf. drøftelsen nedenfor.

Det andre kriteriet for innvilgelse er at vedkommende i løpet av refleksjonsperioden er: *”innstilt på å motta hjelp og følge opp tiltak som myndighetene måtte tilby, herunder tilbud om trygt oppholdssted.”*⁶⁶ Dette kriteriet er nært forbundet med formålet med refleksjonsperioden, som er ment å gi offeret tid til å tenke på om hun vil anmelde bakmenn.

Offeret er nødvendig for straffeforfølgingen av bakmennene, og derfor må hun vise at hun har til hensikt å selv bidra i samarbeidet med politiet. Samtidig vil norske myndigheter forhindre at refleksjonsperioden brukes som grunnlag for å skaffe seg lovlig opphold i landet for å fortsette prostitusjon.

Det er ikke et krav om at offeret må bryte med menneskehandelmiljøet umiddelbart. Myndighetene har erfaring med at dette tar tid, fordi kvinner er redde for hevn fra bakmenn, og kan trenge tid til å innrette seg. Samtidig tar det tid til å bygge tillitt til norske myndigheter, noe som er ekstra vanskelig for kvinner som har dårlig erfaring med hjemlandets myndigheter. Om personen er innstilt på å motta hjelp eller ikke er forbundet med om hun godtar tilbudet om plass på et trygt sted, oftest et krisesenter. For norske myndigheter er det viktig at kvinnen er avskjermet fra menneskehandelmiljøet slik at hun lettere kan bestemme seg for om hun vil anmelde forholdet uten at hun føler seg truet, og hun vil også være tilgjengelig for politiet som i denne perioden arbeider med å etterforske angitte forhold.

Dersom offeret er en asylsøker som har trukket asylsøknaden og innvilges en refleksjonsperiode, er det UDI som har ansvaret for å finne et bosted. For ofre med annen oppholdsstatus er det ulike etater som deler ansvaret, og den enkelte kommune som offeret

⁶⁶ Jf. pkt. 2.2 i AI 2006-010.

plasseres i er økonomisk ansvarlig. Krisesentersekretariatets prosjekt ROSA (Reetablering, Oppholdssteder, Sikkerhet og Assistanse) bistår politiet, UDI og andre med å finne trygge bosteder for ofre. ROSA kommer inn i prosessen allerede fra tidspunktet offeret er identifisert.

Det at hun ønsker å bo på et krisesenter vil være et moment i avgjørelsen av om hun innvilges refleksjonsperiode. Europarådskonvensjonen forplikter statene til ”egnet og trygt husvære”⁶⁷ og med ”behørig hensyntaken til de særlige behovene til personer som befinner seg i en utsatt stilling” samt at ofre må gi samtykke til den bistanden som tilbys.⁶⁸ Hvis en kvinne ikke har lyst til å være med i ROSA-prosjektet eller dersom et krisesenter ikke er egnet for denne kvinnen, er norske myndigheter internasjonalt forpliktet til å finne bedre tilpassede tiltak for kvinnen.

Refleksjonsperioden på seks måneder kan ikke fornyes og danner bare unntaksvis grunnlag for familiegjengforening. En videre gjennomgang av dette faller imidlertid utenfor denne avhandlingen.

Europarådskonvensjonen, som nevnt, binder statene kun til en 30-dagers refleksjonsperiode. Norske myndigheter har kommet lengre enn mange europeiske land når det gjelder varigheten av refleksjonsperioden, Danmark gir for eksempel rett til kun 30 dager utsatt utreisefrist til ofre for menneskehandel.⁶⁹

UDI kan også tilbakekalle tillatelsen dersom det viser seg at utlendingen ikke er utsatt for menneskehandel eller hvis det foreligger misbruk av tillatelsen, for eksempel hvis kvinnen velger å ikke motta bistand, fortsetter å prostituere seg eller fortsatt har kontakt med menneskehandelmiljøet. Europarådskonvensjonen gir i artikkel 14 adgang til å trekke tilbake eller fornye tillatelsen.

⁶⁷ Jf. artikkel 12 pkt. 1 bokstav a.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Lov om udlændinges indrejse og ophold jf. lov om bekendtgørelse nr. 808 af 8. juli 2008 § 33 stk. 14.

2.6.3 Ettårig midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse

Etter utløpet av refleksjonsperioden kan et offer for menneskehandel søke om ettårig midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse. Formålet med ett års refleksjonstid er ”å særlig tilrettelegge for at straffeforfølgning av bakmenn kan finne sted”, jf. pkt 1.2 i instruksen. Formålet er nært forbundet med at ofre for menneskehandel trengs for etterforskning i menneskehandelsaker. Uten vitnemål fra fornærmede er det umulig å gjennomføre straffesaker som omhandler menneskehandel, og derfor vil norske myndigheter tilby kvinner midlertidig opphold i landet mot at kvinnene samarbeider i straffesakene. Tillatelsen ivaretar hovedsakelig myndighetens interesser om å straffeforfølge bakmenn for menneskehandel.

Vilkårene er mye mer strengere for innvilgelse av ettårig midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse enn for innvilgelse av en refleksjonsperiode.

I instruksens skriver departementet at direktoratet skal ved avgjørelsen legge stor vekt på fire vilkår i instruksens pkt 3.2. I praksis innvilges ikke ettårig midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse med mindre alle vilkår er oppfylt.⁷⁰

Det første vilkåret er: *at utlendingen har vært offer for menneskehandel, men brutt med miljøet bak menneskehandelen.*” Det betyr at vedkommende ikke lenger kan prostituere seg, og må kutte kontakten med menneskene hun kjenner fra dette miljøet. Det kan vanskelig tenke seg at offeret lett kan bryte med menneskehandelmiljøet siden hennes familie i hjemlandet forventer at hun sender dem penger. Den økonomiske støtten hun innvilges under midlertidige oppholdstillatelser er ikke stor slik at det kan foreligge risiko for at noen kvinner velger å heller fortsette med prostitusjon.

⁷⁰ Intervju med Harald Bøhler, førstepolitibetjent og ansvarlig for STOP-prosjektet, Oslopolitiet 24. oktober 2008.

Det andre vilkåret er at ”*utlendingen har politianmeldt bakmennene for menneskehandel*” Det holder ikke at offeret kun samarbeider med politiet i deres etterforskning, uten å anmelde bakmenn. Dette er et absolutt kriterium, og kan være vanskelig i praksis, som det skal redegjøres for senere i avhandlingen.

Det tredje vilkåret er at ”*politiet etterforsker saken eller har innledet straffeforfølging mot bakmenn i saken*”. Dette kan skje mens offeret fremdeles er innvilget refleksjonsperiode eller ved utløpet av denne. I de tilfeller der politiet mener at det er ikke nødvendig å innlede etterforskning eller straffeforfølging enten fordi offeret ikke kan gi konkrete navn på bakmenn eller bevisene er ikke tilstrekkelig, vil det ikke være mulig å få innvilget tillatelsen selv om offeret allerede har anmeldt, og valgt å samarbeide med politiet.⁷¹

Europarådskonvensjonen artikkel 12 pkt. 6 sier at partene ikke skal vedta lover eller treffe andre tiltak som er nødvendige for å sikre bistand til ofre som betinger at offeret er villig til å vitne. Norske regler tilsier at et antatt offer for menneskehandel skal ikke innvilges ettårig midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse med mindre hun anmelder eller vitner i straffesaken. Det kan se ut som dette vilkåret strider med art. 12 i Europarådskonvensjonen, men lest i sammenheng med konvensjonens artikkel 14. pkt. 1 b får norske myndigheter allikevel rom til å fastsette slike vilkår, jf. ovenfor.

Det fjerde og siste vilkåret som må være oppfylt er at ”*politiet/påtalemyndighet anser utlendingens tilstedeværelse i Norge som nødvendig for å gjennomføre etterforskningen eller straffesaken*”, jf. instruksens pkt. 3.1. Dette betyr at offeret ved siden av å anmelde eller vitne i straffesaken i tillegg må anses nødvendig for politiet/påtalemyndighet. Det må foreligge uttalelse fra politiet om dette, og de tre andre vilkårene. Når politiet eller påtalemyndighet mener at offeret ikke kan brukes i etterforskningen eller straffesaken fordi hun ikke kommer med nyttige opplysninger eller opplysninger er vanskelig å etterprøve, vil

⁷¹ Intervju med Böhler (2008).

vilkåret ikke være oppfylt. Det samme gjelder hvis politiet bestemmer seg for å henlegge saken.

Europarådskonvensjonen stiller krav til partene om at respekt for ofrenes rettigheter, beskyttelse av ofre og bekjempelse av menneskehandel må være det overordnede mål.⁷² I Norge kan derimot det se ut som om det overordnede mål ved vurderingen av om et offer skal innvilges ettårig midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse er å straffeforfølge bakmenn, jf. kapittel 3 i avhandlingen.

Etter utløpet av midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser enten for seks måneder eller ett år skal UDI vurdere om offeret oppfyller vilkårene i den ordinære vurderingen i ul. § 8 annet ledd for å kunne innvilges opphold på humanitært grunnlag.⁷³ Denne vurderingen omfatter også ofre som har anmeldt eller vitnet i straffesaken, men der politiet ikke anser utlendingens tilstedeværelse som nødvendig for å gjennomføre straffesaken/etterforskningen. Som nevnt ovenfor er det svært få ofre som får opphold på humanitært grunnlag. Derfor åpner ikke AI 2006-010 i realiteten adgang for permanent opphold til ofre for menneskehandel. Offeret kan etter utløpet av midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser velge å returnere eller søke asyl eller andre type tillatelser etter utlendingsloven.

Den 17. juni 2008 kom Arbeids- og inkluderingsdepartementet med en pressemelding om at regjeringen vil sende en instruks til UDI over sommeren 2008 som skal sikre at ofre for menneskehandel som vitner i alvorlig straffesak om menneskehandel skal kunne som hovedregel gis permanent opphold i Norge.⁷⁴ Pressemeldingen kom som en reaksjon på medias oppmerksomhet rundt kvinner som vitnet mot bakmenn uten at det ble innvilget varig opphold.

⁷² Jf. Europarådskonvensjonens fortale.

⁷³ Jf. redegjørelsen om den ordinære vurderingen av ul. § 8 annet ledd tidligere i avhandlingen.

⁷⁴ Pressemelding publisert 17. juni 2008, AID. Instruksen kom 1. november 2008, og skal redegjøres nærmere i kapittel 3.

Regjeringens uttalelse kan tyde på at det bare er ofre som vitner i alvorlige straffesaker som skal få innvilget opphold etter ul. § 8 annet ledd når den midlertidige arbeids- og oppholdstillatelse er utløpt.⁷⁵ Det er fremdeles tvil om hva som vil skje med ofre som kun anmelder, og av ulike årsaker velger å ikke vitne i straffesaken, og om hva som vil skje med ofre som ikke samarbeider med politiet/påtalemyndighet, men som allikevel kan ha et behov for bistand og beskyttelse. Det er også blitt lagt vekt i denne pressemeldingen at det ikke skal være lett for utlendinger å misbruke ordningen for å oppnå opphold i landet. Om dette er en aktuell problemstilling vil bli nærmere drøftet i kapittel 3.

2.7 Tidligere instruks og forarbeider til ny utlendingslov

Forarbeider er en viktig lovtolkningsfaktor fordi lovgiver gjennom forarbeidene uttrykker hensikten bak lovbestemmelsene.⁷⁶ Siden menneskehandel er et forholdsvis nytt fenomen i Norge, er ikke forarbeidene til gjeldende lov av særlig nytte siden de ikke omtaler dette området. Ved vedtakelsen av loven i 1988 eksisterte heller ikke ordningen med midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser. Derfor er instruksene som er gitt i de senere år og forarbeidene til den nye utlendingsloven mer interessante fordi de belyser hvordan norske myndigheter ønsker å regulere dette området.

Tidligere regelverk for ofre for menneskehandel beskyttet ofrenes interesser i mindre grad enn i dag. Før AI 2006-010 kom i 2006, ble refleksjonsperiode regulert av AI instruks 2004- 008, jf. UDIs rundskriv (RS) 2004-019 og ettårige midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse regulert i RS 2004-020. En refleksjonsperiode innebar at utlendingsmyndighetene kunne etter søknad stille bortvisnings- og utvisningssaker i bero i minst 45 dager. Dette innebar at ofre bare kunne søke om oppholdstillatelse og ikke

⁷⁵ Undertegnede begjærte innsyn om innholdet i den nye instruksen i en telefonsamtale med seniorrådgiver Gry Sørli ved Utlendingsavdelingen i AID, 17. september 2008, men dette var på daværende tidspunkt unntatt offentlighet.

⁷⁶ Eckhoff, Torstein ”Rettskildelære” (2001) side 68.

arbeidstillatelse. Dersom et offer ikke ønsket å anmelde forholdet innen utløpet av den frist som var satt, ville bort- eller utvisningsvedtaket iversettes på vanlig måte. Vilkårene for innvilgelse av midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse var de samme som i dag, bortsett fra at verken refleksjonsperiode eller ettårig midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse omfattet EU/EØS-borgere eller asylsøkere fra Dublin-land⁷⁷ slik som tilfelle er i dag.

Ingen personer var interessert i å søke om refleksjonsperiode på 45 dager.⁷⁸ Primært var dette på grunn av at perioden var av altfor kort varighet, og ofrene visste ikke om de fikk opphold i ettertid. Det var ikke tilstrekkelig tid til at kvinnene kunne bygge opp tillitten til hjelpeapparatet.⁷⁹ Hjelpeapparatet for bistand og offeroppfølging var ikke spesielt tilpasset de behovene for beskyttelse og hjelp som ofre for menneskehandel ville ha.

At norske myndigheter manglet erfaring fremgikk klart i NOU 2004:20 til den nye utlendingsloven. På grunn av manglende erfaring om hvordan regelverket fungerte i praksis, ønsket ikke utvalget å fremme forslag til å lovfeste regler om en refleksjonsperiode.⁸⁰

Siden Palermo-protokollen ikke stiller direkte krav til statene til å gi ofre for menneskehandel varig eller midlertidig opphold, påpekte utvalget at norsk regelverk ikke bryter protokollen.⁸¹ Utvalget hadde heller ikke foreslått egen særbestemmelse om varig beskyttelse for menneskehandlofre, men viste til alminnelige beskyttelsesbestemmelser i loven, det vil si asylinstituttet, og subsidiært opphold på humanitært grunnlag etter ul. § 8 annet ledd.⁸²

⁷⁷ Under forutsetning at de trekker asylsøknaden..

⁷⁸ Regjeringens Handlingsplan (2005-2008) side 8.

⁷⁹ Krisesentersekretariatets høringsuttalelse i forbindelse med forslag om midlertidig arbeidstillatelse til ofre for menneskehandel, 1. september 2006.

⁸⁰ NOU 2004:20 pkt. 6.9.2.7 side 152.

⁸¹ NOU 2004:20 pkt. 6.7 side 144. Europarådskonvensjonen var ikke undertegnet på dette tidspunktet.

⁸² Ibid.

Etter NOU 2004:20 kom Otp.prp.nr 75 (2006-2007) til den nye utlendingsloven hvor det kort vises til ordningen med refleksjonsperiode og ettårig midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse.⁸³ På denne tiden hadde norske myndigheter fått større kunnskap på området, og ofrene hadde fått bedre rettigheter i form av at refleksjonsperioden ble lengre, og tilbudet om bistand bedre. Imidlertid var fortsatt reglene for tillatelsene regulert i hovedsak gjennom AIDs instruks. Departementet fremmer ikke forslag om egne lovbestemmelser verken for midlertidige eller varige tillatelser til ofre for menneskehandel. Det fremmes kun forslag om en ny generell lovbestemmelse for tillatelser på humanitært grunnlag, jf. lovforslagets § 38. Ofrene kan også søke om tillatelse etter denne bestemmelsen.⁸⁴ Bestemmelsen tilsier en skjønnsmessig helhetsvurdering tilsvarende den som i dag finnes i ul. § 8 annet ledd. Forskjellen ligger i at den nye bestemmelsen presiserer i hvilke tilfeller vilkåret om sterke menneskelige hensyn kan anses oppfylt.

Det kan blant annet legges vekt på at utlendingen er enslig mindreårig uten forsvarlig omsorg ved retur, at det foreligger tvingende helsemessige forhold som gjør at utlendingen har behov for opphold i riket eller at det foreligger sosiale eller humanitære forhold ved retursituasjonen som gir grunnlag for å innvilge oppholdstillatelse eller at utlendingen har vært offer for menneskehandel.⁸⁵ Et offer for menneskehandel kan falle innefor alle forhold nevnt i bestemmelsen. Av fjerde ledd fremgår det at det kan legges vekt på innvandringsregulerende hensyn, herunder mulige konsekvenser for omfanget av søknaden på liknende forhold, de samfunnsmessige konsekvensene, og hensynet til kontroll for lovens øvrige regler.⁸⁶

Forarbeidene spesifiserer ikke nærmere vilkårene for ofre for menneskehandel, og det er uklart om bestemmelsen vil omfatte alle ofre for menneskehandel, også de som velger å

⁸³ Ot.prp.nr 75 pkt.7.6.3.4 side 157.

⁸⁴ Ot.prp.nr 75 side 463.

⁸⁵ Jf. lovforslagets § 38 første ledd litra a, b, c og d.

⁸⁶ Jf. lovforslagets § 38 annet ledd litra a, b, c og d.

ikke samarbeide med rettshåndhevingsmyndighetene. Utifra ordlyden vil kvinner som ikke samarbeider kunne vise til andre kriterier i bestemmelsen, men i vurderingen skal utlendingsforvaltningen vurdere de individuelle forhold opp mot innvandringspolitiske hensyn.

2.8 Ny utlendingslov

Kommunal- og forvaltningskomiteen kommenterer ikke oppholdstillatelser til ofre for menneskehandel, verken midlertidige eller varige i Innstillingen til Odelstinget nr. 42 til den nye utlendingsloven fremmet i mai 2008. Dette er uheldig, særlig med tanke på at det har vært mange straffesaker den siste tiden der ofre for menneskehandel ikke fikk opphold i Norge. Det foreligger kun en kort drøftelse av oppholdstillatelser på grunn av sterke menneskelige hensyn der menneskehandel ikke drøftes. Komiteen er enig med departementets forslag til ny lovbestemmelse § 38.⁸⁷

Stortinget vedtok etter dette ny utlendingslov 15. mai 2008 som vil tre i kraft i 2010. I den nye loven er det vedtatt at varige oppholdstillatelser til ofre for menneskehandel skal vurderes innunder lovbestemmelse på grunnlag av sterke menneskelige hensyn og særlig tilknytning til riket det vil si ul. § 38 litra d. Det foreligger fortsatt ingen egen lovbestemmelse for ofre for menneskehandel, til tross for at regelverket ikke er entydig, og uklart for hjelpeapparatet på området.

For tiden arbeides det med forskriften til den nye utlendingsloven, og det gjenstår å se om vilkårene for arbeids og oppholdstillatelser til ofre for menneskehandel blir nærmere presisert. Som tidligere nevnt i oppgaven fattet regjeringen en ny instruks om permanent opphold for ofre. Med grunnlag i dette kan det se ut til at reguleringen av dette området fortsatt vil skje gjennom instruks. Dette betyr at den nye bestemmelsen i ul. § 38 vil tolkes i lys av AIDs instruks. Senere i oppgaven skal det redegjøres for vurderingen av

⁸⁷ Innst.O.nr 42 (2007-2008) ”om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her” pkt 6. 1 side 24.

gjeldende regelverk og forslag til endringen sett i lys av hjelpeapparatets behov på området for menneskehandel.⁸⁸

2.9 Regjeringens handlingsplaner

Andre relevante rettskilder på dette området er regjeringens handlingsplaner. Arbeidet med å bekjempe menneskehandel har vært og er knyttet til ulike handlingsplaner.

Handlingsplanene viser hva som var sittende regjeringens intensjoner for regelverket på menneskehandelområdet.

Bondevik-regjeringen lanserte den første handlingsplanen mot handel med kvinner samme år som Palermo-protokollen trådte i kraft (2003). Så langt har regjeringene utarbeidet tre handlingsplaner (for perioden 2003-2005, 2005-2008 og 2006-2009). Handlingsplanene skisserer konkrete tiltak for bistand og beskyttelse av personer som er utsatt for menneskehandel, og er utarbeidet av de forskjellige departementene. Justis- og politidepartementet har et hovedansvar for å koordinere regjeringens innsats mot menneskehandel.

Den første handlingsplanen fra 2003 innførte ordningen med midlertidige arbeids- og oppholdstillatelse til ofre for menneskehandel, og ROSA-prosjektet ble introdusert i januar 2005.

Handlingsplanen er interessant fordi den belyser at på dette tidspunktet vurderte regjeringen en egen bestemmelse for midlertidige og varige arbeids- og oppholdstillatelse til menneskehandels ofre. Årsaken til dette var på daværende tidspunkt, akkurat som i dag, at det er få som ble innvilget asyl og opphold på humanitært grunnlag.⁸⁹ Regjeringen skrev i handlingsplanen:

⁸⁸ Se kapittel 3.

⁸⁹ Handlingsplan (2003-2005) side 10.

*”Saker som omfatter menneskehandel er gjerne kompliserte, de færreste som er ofre for menneskehandel vil oppfylle vilkårene for å anerkjennes som flyktning i henhold til Flyktningkonvensjonen, selv om forfølgelse på grunn av kjønn og seksuell orientering skal kunne danne grunnlag for asyl i Norge. Selv om utlendingsloven åpner for både midlertidig eller varig oppholdstillatelse når sterke menneskelige hensyn tilsier det har man liten erfaring med dette i forhold til ofre for menneskehandel. For å kunne ivareta et offer på best mulig måte kan det derfor være behov **for en egen bestemmelse i utlendingsloven**”.*⁹⁰
(mine uthev.)

Regjeringen vurderte altså en egen hjemmel for midlertidige og varige arbeids- og oppholdstillatelser til menneskehandels ofre, og dette kan ha skjedd som følge av at flere etater på området ønsket bedre regulering. For eksempel skrev UDI i sin høringsuttalelse til NOU 2004:20 i 2005 at de ønsket en egen bestemmelse om dette i den nye utlendingsloven.⁹¹

Selv om regjeringen ytret ønske om endring av regelverket, ble de påpekt videre i handlingsplanen at utgangspunktet er at ofre for menneskehandel etter endt refleksjonsperiode returnerer til hjemlandet. Regjeringen åpnet for lenger opphold, men kun i ”særlige tilfeller”, der det er åpenbar fare for liv eller når det er behov for særskilt beskyttelse når offeret vitner i en straffesak.⁹²

Etter handlingsplanen (2003- 2005) kom Handlingsplan (2005-2008). Handlingsplanen videreførte ikke den tidligere regjeringens tanker om egne lovbestemmelser til menneskehandels ofre, men det fremgår av handlingsplanen at ofrenes menneskerettigheter er et overordnet perspektiv for regjeringen.⁹³

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Av 4. juli 2005, se kapittel 3 i avhandlingen.

⁹² Handlingsplan (2003-2005) side 11.

⁹³ Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2005-2008) side 1.

Et av hovedmålene i Handlingsplanen (2003-2005) var å bedre tilbudet om bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel. Regjeringen påpekte at ingen søkte om midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser etter RS 2004 nr. 012. Årsaken til dette mente regjeringen lå i at ordningen var dårlig kjent, og at ofre for menneskehandel har blitt feilinformert om vilkårene. Som nevnt tidligere i oppgaven, var ordningen med midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser lite brukt av ofre for menneskehandel grunnet kort varighet og uklare regler om rettigheter om videre opphold, ikke fordi ordningen var lite kjent eller at ofre var feilinformert om reglene.

Regjeringen la i denne handlingsplanen også stor vekt på retur og reetablering i hjemlandet fordi den mente at de fleste ofrene ønsker å reise hjem.⁹⁴ Dette stemmer ikke overens med støtteorganisasjoners erfaringer som sier at de fleste kvinner som tar kontakt med dem ønsker å forbli i Norge, og at de derfor søker om asyl.⁹⁵ I 2006 inngikk norske myndigheter en avtale med International Organization for Migration (IOM) om bistand til retur fra Norge og reintegrering i hjemlandet for menneskehandlofre.⁹⁶ Tilbudet er frivillig, men svært få ofre har benyttet seg av tilbudet.⁹⁷

I 2006 kom Stoltenberg-regjeringen med et forslag til en ny instruks som utvidet refleksjonsperioden fra 45 dager til 3 måneder. Intensjonen var at flere ofre skulle benytte seg av refleksjonsperioden.⁹⁸ UDI og mange organisasjoner som daglig arbeider med ofrene mente at 3 måneder ikke var lang nok tid. Samme år kom Handlingsplanen (2006-

⁹⁴ Ibid. side 12.

⁹⁵ Skoghøy, Elin” Rapport om krisesenterets arbeid i møte med kvinner utsatt for menneskehandelen ” (2006) side 7.

⁹⁶ Handlingsplan (2006-2009) side 13.

⁹⁷ Intervju med Thea Thyness, UDI (2008).

⁹⁸ Høringsnotat- instruks om midlertidig arbeidstillatelse til ofre for menneskehandel, AID, 1. september 2006.

2009) som utvidet refleksjonsperioden til 6 måneder.⁹⁹ Dette ble nedfelt i en ny instruks AI 2006/010.

Det er positivt at regjeringen i tråd med hjelpeapparatets anbefalinger utvidet refleksjonsperioden, og bekrefter at gjeldende handlingsplanen legger mer vekt på ofrenes interesser enn tidligere handlingsplaner.

Handlingsplanens overordnede mål er å bekjempe alle former for menneskehandel i Norge.¹⁰⁰ En grunnleggende forutsetning er for å nå dette målet er et politi som prioriterer forebygging og etterforskning av denne type saker, et støtteapparat som tar ofre for menneskehandel på alvor, og internasjonalt samarbeid.¹⁰¹ Dermed er fokus fremdeles straffeforfølgingen av bakmenn med mer vekt på bedre offeroppfølging underveis i prosessen.

Regjeringen sier i handlingsplanen: ” Å sikre ofre for menneskehandel beskyttelse og hjelp er ikke bare en menneskerettighetsforpliktelse, men er også avgjørende i forbindelse med innsamlingen av bevis i straffesaker mot menneskehandel. ”¹⁰² For å sikre fortsatt bistand til ofre, forlenges ROSA-prosjektet.¹⁰³ Regjeringen bekrefter med dette at straffesaker mot menneskehandel er avhengige av vitnemål fra ofrene, men regjeringen presiserer ikke om ofre vil sikres varig beskyttelse hvis de samarbeider med politiet. Dette kan sees i sammenheng med at regjeringen uttaler i samme handlingsplanen at det i forbindelse med ny utlendingslov vil bli vurdert nærmere om utlendingslovgivingen kan være et virkemiddel for å bistå ofre for menneskehandel.¹⁰⁴ Hva som ligger i dette er heller ikke nærmere presisert i handlingsplanen, men det tilsier at ofre for menneskehandel skal få

⁹⁹ Regjeringens Handlingsplan mot menneskehandel (2006-2009) side 12.

¹⁰⁰ Handlingsplan (2006-2009) side 1.

¹⁰¹ Ibid. side 1.

¹⁰² Handlingsplan (2006-2009) side 17.

¹⁰³ Ibid. side 13.

¹⁰⁴ Handlingsplan (2006-2009) side 12.

større mulighet til opphold i landet. Det kan se ut som om regjeringens intensjon er at ofre for menneskehandel som vitner i en straffesak ikke skal sendes hjem mot sin vilje, selv om dette ikke står entydig i handlingsplanen.

3 Gjeldende rett i praksis og forslag til endringer

3.1 Innledning

I dette kapitlet analyserer jeg gjeldende rett gjennom intervjuer med hjelpeapparatet og ved gjennomgang av empirisk datamateriale på området rundt menneskehandel. Jeg vil vurdere problemer knyttet til definisjonen av et offer for menneskehandel, og om alle ofre uavhengig av deres oppholdsstatus bør ha adgang til å søke om bistand og beskyttelse i Norge. Videre skal jeg vurdere hensyn bak ordningen med midlertidige og varige arbeids- og oppholdstillatelser, problemer med at få ofre som samarbeider i straffesak innvilges oppholdstillatelse, og om det er behov for egen hjemmel i utlendingslovgivningen for ofre for menneskehandel. Samtidig vil jeg se på Italias regelverk for ofre for menneskehandel, fordi dette regelverket også omfatter et sosialt program som kunne være anvendelig for norske forhold. Mot slutten av kapitlet vil jeg også redegjøre for den nye instruksen for ofre for menneskehandel som trådte i kraft 1. november 2008. På bakgrunn av mine funn vil det foreligge noen kritiske bemerkninger og forslag til endringer.

3.2 Ordningen med midlertidige og arbeids- og oppholdstillatelser til ofre for menneskehandel, og adgang til varig opphold

3.2.1 Identifiseringsfasen

En forutsetning for å kunne gi bistand og beskyttelse til personer som er utsatt for menneskehandel er at de identifiseres som ofre eller mulige ofre. Dette er en tidkrevende prosess på grunn av kompleksiteten i det kriminelle forholdet, ofrenes selvforståelse og andres forståelse av hva det vil si å være et offer for menneskehandel.¹⁰⁵

I 2007 var det 110 identifiserte og rapportert som mulige ofre for menneskehandel, 86 av disse var kvinner.¹⁰⁶ Manglende forståelse av definisjonen av menneskehandel medfører uklarhet mht. hvem som skal anses som et offer for menneskehandel. Dette er særlig problematisk for politiet som driver med oppsøkende virksomhet i prostitusjonsmiljøet, og møter utlendinger som ofte ikke er i besittelse av lovlige dokumenter. AI 2006-010 viser til Palermo-protokollens definisjon, og påpeker at det er tilstrekkelig med *holdepunkter* om at en person er utsatt for menneskehandel, jf. pkt. 2.2 nr. 1. Noen aktører på området tolker definisjonen av ”utnytting av sårbar situasjon” strengere enn ordlyden i Palermo-protokollen tilsier, og mange mener at definisjonen inneholder voldselementer i seg. Protokollen krever ikke at en kvinne må ha vært utsatt for vold. Noen aktører på området mener at kvinnene har kommet som ledd i en migrasjonsprosess, og at instituttet for ofre menneskehandel misbrukes som et verktøy til å oppnå oppholdstillatelse i landet.¹⁰⁷

Fortsatt er det slik at det foreligger fordommer vedrørende hvordan et offer for menneskehandel er, og dette vanskeliggjøres av at det er få som identifiserer seg selv som ofre.¹⁰⁸ Ansatte i ROSA-prosjektet og Pro-senteret forteller at det er få kvinner som bekrefter at de er trafikkerte, i frykt for at bakmennene skal hevne seg mot dem selv eller

¹⁰⁵ Handlingsplan (2005-2008) side 9.

¹⁰⁶ Seminar om menneskehandel, UDI (2008).

¹⁰⁷ Dyrliid m.fl. (2008) side 43.

¹⁰⁸ Seminar om menneskehandel, UDI (2008).

deres familie i hjemlandet, eller fordi de ikke anser seg selv som ofre for menneskehandel.¹⁰⁹

Politiet skal ikke bare legge vekt på offerets uttalelse, men skal også av eget tiltak undersøke om personen er utsatt for menneskehandel.¹¹⁰ Selv om dette har forbedret seg de siste årene, spesielt etter at KOM¹¹¹ utarbeidet verktøy til identifisering av mulige ofre for menneskehandel, er allikevel praksis slik at politiet ofte legger avgjørende vekt på offerets egen forklaring om hvorvidt de selv mener de er utsatt for menneskehandel eller ikke.¹¹² Det ligger også utfordringer i å oppnå ofrenes tillit og samarbeidsvilje fordi mange kvinner har dårlig erfaring med korrupte myndigheter i hjemlandet. Det er mange aktører som er involvert helt fra identifiseringsfasen til refleksjonsperioden, og resultatet kan bli at ofrene føler seg usikre og mister tillit til myndighetene og hjelpeapparatet.

Norske myndigheter skal dersom det foreligger indikasjoner på at personen er et offer for menneskehandel, ikke bortvise eller utvise personen før hun gjennomgår identifikasjonsprosedyren, jf. Europarådskonvensjonen artikkel 10. Aktørene som arbeider på området for menneskehandel påpeker at siden norske håndhevingsmyndigheter har problemer med identifisering av ofre skjer det ofte at disse blir straffet for brudd på utlendingsloven, i stedet for at de får tilbud om bistand og beskyttelse.¹¹³ Brudd på ulovlig virksomhet, oftest brudd på utlendingsloven skal ikke gå fremfor kvinnens mulige status som et offer for menneskehandel i den utstrekning deltakelsen skyldes at personen er blitt tvunget til det, jf. konvensjonens artikkel 26.

¹⁰⁹ Intervju med sosialkonsulenter Berit J. Bulien og Turid Misje, Pro-senteret og Unni Kiil i ROSA-prosjektet (2008).

¹¹⁰ Intervju med Pro-senteret, 15. september 2008.

¹¹¹ Dette er en landsdekkende koordineringsenhet for bistand og beskyttelse for ofre for menneskehandel som ble opprettet i 2006, og er administrativt innunder Politidirektoratet. KOM bistår hjelpeapparatet med metoder for identifisering samt planlegging og mobilisering av bistands og beskyttelsestilbud til ofre.

¹¹² KOM, "Veileder til identifisering av mulige ofre for menneskehandel" (2008).

¹¹³ Intervju med Pro-senteret (2008).

Verktøyet fra KOM består av brosjyrer som inneholder detaljerte indikatorer for å kunne avdekke om en person er utsatt for menneskehandel. For at dette verktøyet skal brukes mer i praksis, er det imidlertid nødvendig med konkrete retningslinjer, fastsatt i rundskriv, som binder hjelpeapparatet til å bruke retningslinjene under hele prosessen.

I samarbeid med støtteorganisasjoner bør AID utarbeide et rundskriv til hjelpeapparatet med konkrete retningslinjer som regulerer prosessen fra identifiseringsfasen til vurderingen av om et offer skal innvilges refleksjonsperiode. I dette rundskrivet bør det inngå en detaljert beskrivelse for hvordan prosessuelle forhold (hvilke spørsmål en skal stille i samtaler med kvinner, tilgjengelig psykolog osv.) bør være gjennom hele prosessen.

3.2.2 Ofrenes oppholdsstatus bestemmer retten til bistand og beskyttelse

Tidligere i avhandlingen ble det redegjort for at ulikheter i oppholdsstatus og nasjonalitet gir mulige ofre for menneskehandel ulike rettigheter.

Norske myndigheter har tidligere forskjellsbehandlet søkere ved å at EU/EØS-borgere ikke kunne søke om midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser. Dette har endret seg, men fremdeles blir noen ofre diskriminert når de på grunn av sin oppholdsstatus ikke får samme rettigheter som andre ofre for menneskehandel. Utlendingslovgivningen i Norge innvilger ikke opphold til ofre for menneskehandel bare på bakgrunn av at de har vært utsatt for menneskehandel.

Bruken av Dublin II-forordningen er problematisk i menneskehandelsaker fordi i de tilfeller kvinnen i løpet av perioden med midlertidige tillatelser velger å anmelde bakmenn, vitner i straffesaken eller generelt samarbeider med politiet, er det sannsynlighet for at hun blir utsatt for represalier fra bakmenn dersom hun returnerer tilbake til første asylland. Støtteorganisasjonene erfarer problemene ved at kvinner sendes tilbake til første asylland selv. Ofte er det slik at bakmenn befinner seg i andre europeiske land, og ikke Norge.¹¹⁴

¹¹⁴ Intervju med Kiil (2008).

Palermo-protokollens artikkel 8 og Europarådskonvensjonen artikkel 16 pålegger staten å ta hensyn til offerets sikkerhet ved retur og hennes status som vitne i straffesaken. Dette innebærer at norske myndigheter skal gi tilstrekkelig beskyttelse ved retur til et annet europeisk land og hennes hjemland, og sikkerhet til en som er i fare for forfølgelse fra bakmenn som følge av at hun har vitnet i en straffesak.

Utlendingsforvaltningen må forholde seg til et regelverk som stiller strenge krav til fortsatt opphold i riket, både når det gjelder ettårig midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse, asyl og muligheter til realitetsbehandling av asyl i Norge.

Årsaken til at kvinner ikke får behandlet sine søknader om permanent opphold i Norge er fordi norske myndigheter ikke vil undergrave Dublin II-forordningen. Ofre for menneskehandel er i såpass spesiell situasjon at de bør omfattes av unntaket i Dublin II-forordningen, og norske myndigheter står, som nevnt ovenfor, fritt til å behandle en asylsøknad selv om slik behandling ikke er deres ansvar, jf. forordningens artikkel 3 pkt. 2.¹¹⁵ Samtidig vil ikke Dublin-samarbeidet undergraves når det er snakk om liten gruppe søkere. Ofre for menneskehandel utgjør nettopp en slik en liten gruppe.

På den andre siden kan det diskuteres om det blir problematisk dersom det blir kjent utad at en kan unntas Dublin-prosedyren ved å si at en er et offer for menneskehandel. Dette kan føre til at mange utlendinger som blir tatt for irregulær grensepassering mm., som normalt går innunder Dublin-forordningen, vil fortelle til utlendingsmyndighetene at de er utsatt for menneskehandel uten at de i realiteten er det. Dette kan medføre økt tilstrømning av asylsøkere som ikke har reelt behov for beskyttelse. Imidlertid vil ikke dette være et aktuelt problem siden utlendingen gjennomgår identifikasjonsfasen der historien til vedkommende blir sjekket før utlendingen innvilges midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse.

¹¹⁵ Intervju med Kiil (2008).

Et annet argument mot at ofre som har fremmet søknad i andre Dublin-land skal få realitetsbehandlet søknader om permanent oppholdstillatelse i Norge, er at det ikke er slik at bakmenn befinner seg i alle Dublin-land, og at det heller ikke nødvendigvis er slik at Norge i alle tilfeller er best egnet til å gi beskyttelse. Selv om dette stemmer i noen tilfeller, medfører denne forskjellsbehandlingen mange ulemper for kvinner.

Praksis er slik at aktørene opplever det som problematisk at det under hele prosessen er vanskelig for hjelpeapparatet at lovverket behandler kvinner forskjellig juridisk, bomessig, sosialt og oppfølgingsmessig avhengig av hvilken oppholdsstatus de har.¹¹⁶ På grunn av dette er aktørene i hjelpeapparatet usikre på hvilke råd de skal gi til kvinner om hvilken tillatelse de bør søke.¹¹⁷

Videre er også innholdet i refleksjonsperioden forskjellig avhengig av ofrenes oppholdsstatus. Asylsøkere som søker om en refleksjonsperiode er under UDIs ansvar, og de fleste av dem må bo på et asylmottak som er lite egnet for ofre for menneskehandel. Det positive er at de får tilbud om norskkurs. Kvinner som bor på et krisesenter har ikke krav på norskkurs. Det forekommer at kvinnen ikke søker om asyl på grunn av at hun vet at det er svært få som får innvilget asyl eller at hun ikke vil, på grunn av det økonomiske aspektet. Asylsøkere får ca. 3000 kr per måned mens reflektanter får ca. 6000 kr i økonomisk støtte.¹¹⁸ Kvinnene har økonomiske forpliktelser overfor familien i hjemlandet, og derfor er det økonomiske aspektet viktig for dem. Støtteorganisasjonene mener at ikke skal være avgjørende hvilken oppholdsstatus en kvinne har for å ha rett til bistand og beskyttelse, det skal være nok at hun har status som et offer for menneskehandel.¹¹⁹ Både ROSA og Pro-senteret har et ønske om egen lovbestemmelse som ikke vil stille kriterier til

¹¹⁶ Intervju med Pro-senteret (2008)

¹¹⁷ Intervju med bistandsadvokat som arbeider med menneskehandel, Linn Schilling 7. oktober 2008.

¹¹⁸ Dette er avhengig av kommunens statser.

¹¹⁹ Intervju med Pro-Senteret og ROSA (2008).

ofrenes oppholdsstatus, men åpne for at offeret vil kunne få innvilget opphold alene fordi hun er et offer for menneskehandel.¹²⁰

Europarådskonvensjonen forplikter norske myndigheter til å ivareta ofrenes rettigheter under hele prosessen, og at norske myndigheter skal ivareta sikkerheten til ofrene og deres personlige situasjon ved eventuell retur til både hjemlandet og første asylland.¹²¹ Kvinner innenfor Dublin II-forordningen bør få realitetsbehandlet sine søknader om permanent arbeids- og oppholdstillatelse i Norge. Alle kvinner bør få samme type bistand uavhengig av om de er asylsøkere eller reflektanter. Dette blir mulig hvis det utarbeides en egen lovbestemmelse for alle ofre for menneskehandel, slik at deres rettigheter synliggjøres for den offentlige sektor, jf. nedenfor.

3.2.3 Innvandrings- og kriminalpolitiske hensyn

Som tidligere nevnt er det avgjørende om kriminalpolitiske hensyn er oppfylt før en midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse innvilges. Dette gjelder i mindre grad for refleksjonsperioden, der terskel for innvilgelse er lav, men formålet er at offeret får tid til å tenke over om hun vil anmelde bakmennene. Når det gjelder vurderingen av ettårig midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse er det avgjørende at offeret er nødvendig for straffeforfølgning av bakmenn.

I vurderingen av om et offer skal innvilges varig opphold på humanitært grunnlag etter utløpet av midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser, skal forvaltningen ta hensyn til politiske oppfatninger til enhver tid.

Et dilemma som kan oppstå dersom ofre for menneskehandel gis bedre muligheter for varig opphold, er at flere kan velge å avgi falsk forklaring for å få oppholdstillatelse. Dette kan

¹²⁰ Intervju med Pro-Senteret og ROSA (2008).

¹²¹ Jf. konvensjonens fortale, artikkel 14 pkt. 1 a). og artikkel 8.

sette tiltaltes rettsikkerhet i fare. Videre er det også reist bekymringer med hensyn til at ofre ikke vil bli trodd i rettssalen, og at forsvarere vil prøve å svekke ofrenes troverdighet ved å bruke utlendingslovgivningen.¹²² Aktørene på området mener imidlertid at slike bekymringer ikke har noe for seg.¹²³

Med dagens oppfølging og kontroll av menneskehandlofre i Norge, vil det være nærmest umulig for en person å dikte opp en offerhistorie som kommer så langt at det tas ut tiltale etter straffeloven § 224. Per dags dato foreligger det kun ett enkelttilfelle hvor en person anmeldte andre for menneskehandel på falske premisser. Da dette ble avdekket ble vedkommende siktet og dømt for falsk forklaring.¹²⁴ Når det gjelder at ofre ikke vil ha troverdighet i rettssalen og forsvarere vil prøve å svekke deres troverdighet ved å bruke utlendingslovgivningen, vil dette være på lik linje med at forsvarere anklager vitner for å ha økonomiske motiver gjennom krav om erstatning i voldssaker. Derfor er det opp til dommeres ansvar om å påse at forsvarere ikke er urimelige i sin argumentasjon for å svekke ofrenes troverdighet.¹²⁵

I 2007 var det kun 31 kvinner som ble innvilget en refleksjonsperiode. Det foreligger ingen statistikk over hvor mange som har søkt om refleksjonsperiode, men siden terskelen for innvilgelse er lav er tallet tilnærmet antall søkere. Når det gjelder permanente tillatelser var det kun 13 søkere i 2008. Dette betyr at ofre for menneskehandel utgjør en liten gruppe søkere, noe som medfører at de innvandringspolitiske hensyn ikke gjør seg så sterkt gjeldende. Kvinnene befinner seg i en så spesiell situasjon at innvilgelse av varig opphold til denne gruppen ikke vil uthule utlendingsmyndighetens praksis.

Samtidig er det uheldig at kriminalpolitiske hensyn spiller en så stor rolle i disse sakene. Norske myndigheter er internasjonalt forpliktet til å bekjempe menneskehandel, men

¹²² Intervju med Ellefsen, KOM (2008).

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Intervju med Ellefsen (2008).

¹²⁵ Ibid.

samtidig er de også forpliktet til å ivareta ofrenes rettigheter, jf. Europarådskonvensjonen artikkel 1.

3.2.4 Samarbeidsvillige ofre får ofte ikke opphold i Norge

Faktum er at bare 30 prosent av alle identifiserte ofre velger å motta tilbud om bistand og beskyttelse. Enda færre velger å samarbeide med politiet.¹²⁶ Årsakene til det er at det oppstilles få eller ingen garantier for hva ofre kan vente seg etter endt refleksjonsperiode eller ettårig midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse. De er ikke sikret fortsatt opphold når de takker ja til bistand og beskyttelse, og siden det er mange som får avslag på varig opphold i riket, vegrer menneskehandlofre seg for å søke hjelp fra norske myndigheter. På grunn av dette beslutter mange ofre at det tross alt er bedre å gå tilbake til det livet man kjenner hos bakmennene. Tanken er at slik unngår man å sette seg selv og egen familie i fare, og kan fortsette å sende penger til familien i hjemlandet.¹²⁷

Straffeforfølgelse av de kriminelle nettverkene som står bak menneskehandel er totalt avhengig av at ofrene tør å ta imot bistand og beskyttelse og anmelde og vitne i en straffesak.¹²⁸ Det har i dag ikke vært gjennomført straffesaker om menneskehandel i henhold til straffelovens § 224 uten å føre vitnemål fra fornærmede som hovedbevis. Det brukes store ressurser til etterforskningen av straffesaker, og det skjer ofte underveis at et offer velger å ikke vitne fordi hun får avslag på asyl.¹²⁹

Det samme gjelder hvis et offer velger å samarbeide med politiet, men saken av ulike årsaker henlegges. Det kan være vanskelig å føre sak mot bakmennene i menneskehandel på grunn av bevisets stilling, mangel på ressurser eller andre forhold. Politiet sier at det er svært få saker som egner seg til straffeforfølgning og derfor blir de fleste

¹²⁶ KRÅDs rapport om seminar om menneskehandel (2007).

¹²⁷ Intervju med Ellefsen (2008).

¹²⁸ Intervju med Bøhler (2008).

¹²⁹ Intervju med Ellefsen (2008).

menneskehandelsaker henlagt.¹³⁰ Offeret i slike tilfeller får ikke ettårig midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse, men blir henvist til alminnelige beskyttelsesregler hvis hun fortsatt ønsker å forbli i landet.

Dette bryter klart med ofrenes forventinger om fortsatt bistand fra norske myndigheter. Videre kan gjeldende praksis føre til at andre ofre for menneskehandel ikke tør å samarbeide i straffesaker. Bistandsadvokater velger å ikke råde sine klienter til å samarbeide med politiet fordi det er usikkert om dette vil resultere i fortsatt opphold i riket.¹³¹ Heller ikke Utlendingsdirektoratet, KOM eller politiet er fornøyd med etablert praksis der kriteriene for innvilgelse av opphold er svært strenge.¹³² UDI krevde allerede i 2005 en grundigere drøfting av de problemstillinger man står overfor på dette området, og i hvilke tilfeller ofre for menneskehandel bør få opphold.¹³³ På dette tidspunktet, som tidligere nevnt, vurderte også regjeringen i Handlingsplanen (2003-2005) en egen lovbestemmelse for ofre for menneskehandel, men dette ble ikke videreført av senere regjeringer. Det kan se ut som at etter gjeldende Handlingsplan at intensjonen er at ofre som vitner skal innvilges varig opphold jf. redegjørelsen ovenfor.

For at ofrene skal få bedre menneskerettigheter etter dagens ordning for ofre for menneskehandel bør ofre som samarbeider med politiet, anmelder eller vitner i straffesaker innvilges varig oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Det samme gjelder kvinner hvis straffesak av ulike årsaker henlegges uten at kvinnen selv er skyld i det.

¹³⁰ Seminar om menneskehandel, UDI, 28. august 2008.

¹³¹ Intervju med Schilling (2008).

¹³² Intervju med Ellefsen (2008).

¹³³ Høringsuttalelse til NOU 2004:20, UDI (2005). En høringsuttalelse har ikke stor vekt som rettskilde, men viser i denne sammenheng hjelpeapparatets syn på regelverket.

3.2.5 Italia-modellen

Italia vedtok i 1998 den italienske immigrasjonsloven, der lovens artikkel 18 gir hjemmel for bistand til menneskehandels ofre gjennom sosiale hjelpeprogram.¹³⁴

Gjennom artikkel 18 ble det mulig for ofre for menneskehandel å få en midlertidig oppholdstillatelse uten at det ble satt krav om samarbeid med myndighetene i kampen mot bakmennene. Oppholdstillatelsen gis for 6 måneder med mulighet for fornyelse med inntil ett år. Personer, som får en artikkel 18-oppholdstillatelse, er forpliktet til å gjennomføre et av de sosiale programmer som blir tilbudt av lokale italienske ikke-statlige støtteorganisasjoner, og hun må bo på et krisesenter spesialtilpasset for ofre for menneskehandel.¹³⁵ Deretter gjennomfører kvinnen et opplæringsprogram som består av italienskkurs, arbeidspraksis eller utdanning. Er hun i ”opplæring”, betaler staten, ikke arbeidsgiver, lønnen hennes. Arbeidsgiver får ikke vite at hun har vært prostituert. Gir arbeidsgiver henne fast jobb, får hun en annen type oppholdstillatelse. Når kvinnen har fått arbeid og har begynt å lære seg språket, blir hun til slutt overført til et bokollektiv. Dette er som regel bokollektiver, hvor kvinnen bor sammen med andre kvinner i samme situasjon. Kvinnen får deretter hjelp til å finne egen bolig. Når hun har etablert seg for seg selv blir hun ansett som selvstendig og likestilles med andre innvandrere som har fått varig opphold i landet.¹³⁶

Velger kvinnen å forlate programmet før det er ferdig, mister hun sin rett til opphold og bistand, og må returnere til sitt hjemland. Det samme skjer hvis det blir kjent for politiet at kvinnen fortsetter å prostituere seg mens hun er i programmet.¹³⁷

Ordningen etter artikkel 18 er bra, men også denne møter mange utfordringer. For eksempel at det er vanskelig å finansiere de sosiale rettighetene kvinnen mottar. Ikke alle

¹³⁴ Italian Law 40/98 av 25. juli 1998.

¹³⁵ Kompendium over en række landes innsatser mod kvindehandel (2006) side 14.

¹³⁶ Rapport fra Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) studietur til Torino (2005) side 10.

¹³⁷ JURKs rapport side 11.

kvinner klarer å skaffe seg arbeid og ender opp i prostitusjon igjen. Kvinnene har da i det minste fått med seg kunnskap og mange blir ikke lenger utnyttet, men prostituerer seg av egen fri vilje.¹³⁸

Det er mulig at den italienske ordningen ikke er gjennomførbar i Norge. Mange aktører mener at det er en fare for at bakmennene kan utnytte systemet ved at de tvinger kvinnene inn til det sosiale programmet for at de skal innvilges oppholdstillatelse i landet, mens de i realiteten skal vende tilbake til menneskehandelmiljøet senere.¹³⁹ Andre mener at det er altfor strenge kriterier for innvilgelse av oppholdstillatelse, spesielt når det gjelder å skaffe seg arbeid på kort tid fordi mange av kvinnene kommer fra atskillig ulikartede arbeidskulturer. Mange er analfabeter, og flere trenger medisinsk oppfølging. Derfor ønsker de sistnevnte aktørene at det også skal være mulighet for innvilgelse av tillatelse for utdanning eller opphold på humanitært grunnlag når en kvinne trenger medisinsk behandling.¹⁴⁰

Dermed ønsker ikke aktørene på området en ordning helt lik Italias modell, men det er uttrykket ønsker om endringer som i større grad ivaretar ofrenes menneskerettigheter.

3.2.6 Behov for egen hjemmel for ofre for menneskehandel

Selv om midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser er hjemlet i ul. § 8 annet ledd, jf. utf. 21 femte ledd bestemmelser som tilsier at det skal foretas en skjønnsmessig helhetsvurdering i praksis, innrømmer ikke utlendingsforvaltningen rom for skjønn i vurderingen om et offer skal innvilges midlertidige tillatelser.¹⁴¹

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Intervju med Ellefsen (2008).

¹⁴⁰ Intervju med Kiil (2008).

¹⁴¹ Intervju med Lillian Ring, koordinator for arbeidet mot menneskehandel, UDI, 10. oktober 2008.

Plasseringen i ul. § 8 annet ledd for midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser er også forvirrende fordi det er diskutabelt om det er sterke menneskelige hensyn bak innvilgelsene. Hovedhensyn fra myndighetenes side er at offeret er nødvendig for straffeforfølgning av bakmenn, og det er med denne begrunnelsen tillatelsen innvilges.¹⁴² Når et offer i ettertid søker om varig oppholdstillatelse, er mulighetene for innvilgelse små fordi myndighetene da legger vekt på om innvandringspolitiske hensyn taler for en tillatelse.

I vurderingen av om utlendingen skal innvilges midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser etter ul. § 8 annet ledd, jf. utf. 21 femte ledd skal det legges stor vekt vilkårene i AIDs instruks, og ordlyden i instruksens tilsier en streng vurdering der alle vilkårene bør være oppfylt. Hvis for eksempel en kvinne ikke oppfyller vilkårene fordi hun ikke vil bo på et krisesenter eller det ikke virker som om hun er innstilt på å motta hjelp, kan det føre til at hun ikke blir innvilget en refleksjonsperiode.

Flere aktører på området er usikre på tolkningen av vilkårene i AIDs instruks. Det er ikke mulig å søke hjelp i forarbeider eller retningslinjer, da disse ikke finnes på området.¹⁴³ For eksempel er det usikkert hva som ligger i at *”det foreligger holdepunkter for at utlendingen i løpet av perioden den midlertidige tillatelsen skal gjelde er innstilt på å motta hjelp og følge opp tiltak som myndighetene måtte tilby, herunder tilbud om trygt oppholdssted”*, jf AI instruks 2006-010 pkt. 2.2. Flere aktører på området opplever at det er problematisk at en del av kvinnene ser ut til å falle utenfor det tilbudet som eksisterer per i dag, enten på grunn av at de ikke oppfører seg på rett måte, eller at de ikke ønsker å bo på et krisesenter.¹⁴⁴ Aktørene har inntrykk av at det blir en uheldig kobling mellom ROSA og muligheten til å få refleksjonsperiode, og at det blir signalisert at man går glipp av de ressurser ROSA rår over dersom man ikke vil bo på et krisesenter. De fleste kvinner får stor utbytte av ROSA-prosjektet, men problemer oppstår når en kvinne ikke har lyst til å bo på et krisesenter.

¹⁴² Høringsuttalelse til NOU 2004:20, UDI, pkt. 7.1.

¹⁴³ Intervju med Ring, UDI (2008).

¹⁴⁴ Dyrliid m.fl. (2008) side 35.

Krisesentrene er i dag ikke spesialtilpasset menneskehandlofre. Etter artikkel 12 i Europarådskonvensjonen er norske myndigheter forpliktet til å finne et egnet husvære, og det skal tas hensyn til de særlige behovene til ofrene. Dermed selv om en kvinne ikke virker innstilt på å bo på et krisesenter, skal hun innvilges refleksjonsperioden, og det skal finnes et egnet bosted for henne.

Hjelpeapparatet møter mange utfordringer i praksis siden det ikke eksisterer lovbestemmelser om bistand og beskyttelse. Når en kvinne ikke kan bo på et krisesenter, må det ordnes et alternativt bosted for henne. Deretter oppstår problemet mht. hvem skal ta seg av det økonomiske. Sosialkontorene i kommunene er lite kjent med instruksene, og det tar tid for hjelpeapparatet å ordne de mange prosessuelle forhold som offeret trenger i sin restitusjonsperiode.¹⁴⁵ Dette viser at plasseringen av ordningen med midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser i en skjønnsmessig bestemmelse, som må tolkes kun med hjelp av AIDs instruks, er uheldig.

Videre vil ikke instruks være bindende i saker hvor ofre for menneskehandel får avslag på varig opphold i første instans; Utlendingsdirektoratet og senere klager til Utlendingsnemda (UNE).¹⁴⁶ UNE er ikke bundet av AIDs instruks fordi ” *Departementet kan heller ikke instruere Utlendingsnemda om lovtolkning eller skjønnsutøvelse.*”, jf. ul. § 38 første ledd annet punktum. Dermed trenger ikke UNE å rette seg etter AIDs instruks for ofre for menneskehandel.

Regelverket ivaretar heller ikke, som tidligere nevnt, alle ofre for menneskehandel. Ofre får bistand og beskyttelse avhengig av oppholdsstatus. Derfor mener hjelpeapparatet at regelverket medfører uforutsigbarhet for ofrene. UDI, politiet og hjelpeorganisasjonene er nærmest til å se hjemmelsproblemer i praksis, og som nevnt ovenfor, krevde UDI i en høringsuttalelse til NOU 2004:20 i 2005 endringer på dette området. Direktoratet mente at

¹⁴⁵ Intervju med Kiil (2008).

¹⁴⁶ Øverste klageorgan i utlendingssaker.

hjemmelssituasjonen var uklar, og at både midlertidige og varige arbeids- og oppholdstillatelser til ofre for menneskehandel burde lovreguleres.

UDI var enig med utvalget i NOU 2004: 20 om at søknader om beskyttelse i menneskehandelsaker fortsatt skal behandles etter alminnelige regler, men det er likevel behov for en egen lovbestemmelse for tilfeller der det ikke er aktuelt å søke asyl, men hvor det fortsatt er behov for opphold i Norge. Et eksempel på dette er tilfellene hvor kvinner anmelder bakmenn, og etterforskning eller rettssak pågår.¹⁴⁷

Direktoratet mente altså at ofre for menneskehandel som samarbeider med politiet ikke bør henvises til asylinstituttet, men at muligheten for å søke om oppholdstillatelse må fremgå av en egen lovhjemmel. Direktoratet mente at ofre som samarbeider i straffesaker må innvilges opphold i Norge, fordi dette ville vært et effektivt virkemiddel for å motarbeide menneskehandel.

Videre viste UDI til at det har skjedd endringer i Europa, som tilsier at Norge også bør endre sitt regelverk. Direktoratet nevnte Italia som et eksempel på et land som har et fungerende regelverk for ofre for menneskehandel, jf. redegjørelsen ovenfor.¹⁴⁸

Dette viser at til tross for at UDI la vekt på at ofre som samarbeider i straffeforfølgning skal få opphold, var direktoratet også åpen for at ofre skal kunne forbli i landet dersom de binder seg til et sosialt program lignende Italias. Dette viser at utlendingsforvaltningen ønsker et regelverk som i større grad beskytter ofrenes rettigheter.

UDI var av den oppfatning at en lovbestemmelse om midlertidig og varig opphold for ofre for menneskehandel i større grad vil sannsynliggjøre mulighetene for opphold, og at det i tillegg ville skape en større klarhet i hjemmelspørsmålet. UDI mente at det mest hensiktsmessige ville være en lovhjemmel som gir adgang til opphold, men at de nærmere

¹⁴⁷ Høringsuttalelse fra UDI (2005) pkt. 7.1.

¹⁴⁸ Kompendium (2006).

vilkår fremgår av forskrift.¹⁴⁹ På den måten blir adgangen til opphold synliggjort, samtidig som regjeringen står fritt til å utforme politikk på dette området i tråd med utviklingen. Med andre ord ville direktoratet åpne for adgang til opphold for ofre for menneskehandel som kunne begrenses gjennom forskrifter slik at forvaltningsvurderingen ville vært i tråd med politiske oppfatninger til enhver tid.

I ettertid har direktoratet skiftet mening i forbindelse med at ofre for menneskehandel som inngår i et sosialt program også burde få opphold. I dag er det ønsket om en mellomløsning som i større grad tar vare på ofrenes rettigheter, og som er hjemlet i utlendingsloven.¹⁵⁰

Et annet organ som ønsker særskilt hjemmel for ofre for menneskehandel er Koordineringsenhet for ofre for menneskehandel (KOM). KOM har sammen med UDI og politiet fremsatt ett krav om endringer til Justisdepartementet i 2008.¹⁵¹

Dette kravet går ut på at det bare er ofrene som velger å samarbeide med politiet skal ha muligheten til å få oppholdstillatelse, og ikke ofre som deltar i et sosialt program, slik ordningen er i Italia. KOM mener likevel at det er vanskelig å tenke seg at den sittende regjeringen, med dens strenge asylpolitikk¹⁵², vil fremme et forslag om permanent opphold til ofre som ikke vitner i straffesaker.¹⁵³

KOM m. fl. foreslår en tretrinns ordning der det opprettes et tredje trinn i refleksjonsperioden for ofre som har vitnet i en straffesak. I dag er rettstilstanden slik at det gis først refleksjonsperiode, deretter og/eller ettårig midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse og så er offeret henvist til å søke asyl med mindre

¹⁴⁹ Høringsuttalelse til NOU 2004: 20, UDI (2005) pkt. 7. 1.

¹⁵⁰ Intervju med Ring, UDI (2008).

¹⁵¹ KOM utarbeidet et brev som ble sendt til Justisdepartementet 26. februar 2008. Undertegnede fikk brevet i intervju med Birgitte Ellefsen 15. oktober 2008.

¹⁵² Pressemelding 3. september 2008 der statsministeren, Jens Stoltenberg, varsler strengere asylpolitikk.

¹⁵³ Intervju med Ellefsen (2008)

utlendingsforvaltningen av eget initiativ foretar en vurdering for å kunne innvilge varig opphold etter ul. § 8 annet ledd. KOM foreslår at det først skal være refleksjonsperiode, deretter en ettårig midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse og til slutt eventuelt en varig arbeids- og oppholdstillatelse dersom offeret samarbeider med politiet i straffesaken.¹⁵⁴ Ordningen kan reguleres via instruksjer eller ved særskilt hjemmel i utlendingsloven. Dette vil gjelde alle ofre for menneskehandel uansett oppholdsstatus, og ofre som velger å samarbeide i straffesaken mot bakmenn vil ikke nødvendigvis bruke asylinstituttet, selv om det alltid vil være adgang til å søke om asyl. KOM mener at ofre som er innenfor Dublin-forordningen også bør kunne søke om permanent oppholdstillatelse hvis de velger å ikke gjenoppta asylsøknaden i første asylland.

Kriteriene for innvilgelse etter KOMs forslag skal ikke være så strenge som etter dagens regelverk for ettårig midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse. KOM ønsker også å omfatte kvinner i tilfeller der de har avgitt troverdige forklaringer til politiet, men der politiet velger å ikke starte etterforskning på grunn av offerets eller hennes families sikkerhet. Det er også ønskelig at varig opphold innvilges der politiet av hensyn til offeret eller hennes families sikkerhet velger å ta ut tiltale for andre straffbare forhold, for eksempel i narkotikasaker hvor offeret ikke trenger å vitne.¹⁵⁵

KOMs forslag er bra, men åpner kun for midlertidig eller varig opphold for ofre for menneskehandel når et offer samarbeider med politiet. Samtidig omfatter ikke den foreslåtte ordningen alle tilfellene der straffesaken henlegges eller der kvinnen kun anmelder, men ikke vitner i saken. Ordningen omfatter heller ikke unntak for kvinner som har behov for tillatelse grunnet humanitære forhold, for eksempel hvis hun er alvorlig syk. I slike tilfeller vil hun bli henvist til beskyttelsesregler eller den ordinære vurderingen for ul. § 8 annet ledd. Helsemessige forhold anføres som grunnlag for opphold i et meget stort antall utlendingssaker, både i forbindelse med behandlingen i første instans og under

¹⁵⁴ Brevet til Justisdepartementet fra KOM m.fl. (2008).

¹⁵⁵ Intervju med Ellefsen (2008).

klagebehandlingen i UNE. Utgangspunktet ved behandlingen av sakene er at helsemessige forhold i seg selv ikke gir grunnlag for opphold. Når de helsemessige forholdene er tilstrekkelig dokumentert, vurderes de i forhold til den terskel som er fastsatt gjennom utlendingspraksis for når det har vært ansett aktuelt å innvilge tillatelse på dette grunnlaget. Et spørsmål som tas i betraktning, er behandlingstilbudet i hjemlandet og i Norge. Kriteriet ”sterke menneskelige hensyn” gir i utgangspunktet vide rammer for skjønnsutøvelsen, og det skal svært mye til før en kan innvilges opphold på dette grunnlag.¹⁵⁶

KOMs forslag åpner heller ikke adgang for at ofrene kan delta i et sosialt program med formål å finne arbeid i landet. Dermed forblir hovedfokus på straffeforfølgning av bakmenn, istedenfor en mer rettighetsbasert tilnærming i tråd med Europarådskonvensjonen.

Løsningen på hjemmelsproblematikken på området for ofre for menneskehandel vil sannsynligvis være at det vedtas en ny bestemmelse i den nye utlendingsloven som ligner artikkel 18 i Italia. Vilkårene for innvilgelse kan presiseres nærmere i utlendingsforskriften. Eventuelt kan løsningen være at det i tillegg til ul. § 38 i den nye utlendingsloven, utarbeides nærmere vilkår for innvilgelse i forskriften til loven.

I bestemmelsen bør det stilles konkrete vilkår til et offer for menneskehandel, men det bør også være rom for en skjønsmessig vurdering slik at utlendingsforvaltningen kan innvilge oppholdstillatelser også til ofre som ikke faller direkte innenfor vilkårene, men etter en helhetsvurdering bør innvilges opphold. Bestemmelsen bør gi adgang til å søke om permanent opphold til ofre som både samarbeider med politiet, vitner i straffesak, eller når saken kun er anmeldt, uavhengig hvilken oppholdsstatus kvinnen hadde tidligere. Samtidig bør bestemmelsen inneholde større adgang for opphold på humanitært grunnlag det vil si i

¹⁵⁶ UNEs interne retningslinjer av 15. februar 2008 ”Om behandling av utlendings saker med anførsler om helsemessige forhold”.

tilfelle offeret er alvorlig fysisk eller psykisk syk¹⁵⁷ eller når offeret har fått sterk tilknytning til riket gjennom, for eksempel land botid, kjennskap til det norske språket osv. Terskelen for innvilgelse på grunn av sykdom bør være lavere for ofre for menneskehandel enn det utlendingspraksis tilsier i dag. Årsaken til at kvinnene bør forskjellsbehandles fra andre utlendinger er grunnet deres status som et offer for menneskehandel, og fordi Norge er internasjonalt forpliktet til å ta hensyn til ofrenes personlige situasjon, jf. Europarådskonvensjonen artikkel 14 pkt. 1 bokstav a. Et offer skal etter denne artikkelen ikke tilbakeføres dersom fortsatt opphold i landet er nødvendig grunnet hennes personlige situasjon.

I tillegg til dette kan det stilles vilkår at offeret binder seg til et sosialt program som for eksempel hjelper henne inn på det norske arbeidsmarkedet. I samarbeid med hjelpeorganisasjoner som Pro-senteret og videreføring av ROSA-prosjektet kan norske myndigheter utarbeide et sosialt program til kvinnene der de får tilbud om norskopplæring, utdanning eller yrkesrettet utdanning som er spesialtilpasset det enkelte offerets behov og ønsker. Når de er ferdige med programmet kan de søke om arbeidstillatelse i riket, en såkalt spesialisttillatelse etter utlendingsloven § 6, jf. utf. § 3 bokstav a. Denne type tillatelse setter som vilkår blant annet at søkeren har faglige kvalifikasjoner innenfor et fagområde, og at søkeren har et konkret arbeidstilbud. Kvinnene som deltar i programmet vil være faglig kvalifiserte når de fullfører utdannelsen gjennom programmet, og for å finne arbeid kan de få hjelp gjennom jobbsøker-programmer, for eksempel gjennom NAV. For kvinner som har det vanskelig med å finne arbeid på kort sikt kan det utarbeides langsiktige programmer som vil gjøre henne i bedre stand til å skaffe arbeid.

En klar hjemmel i utlendingsloven vil styrke ofrenes rettigheter, og medføre større forutsigbarhet på dette området. Regelverket vil kunne omfatte alle ofre for menneskehandel uavhengig av deres oppholdsstatus. Hjelpeapparatet vil være i bedre stand til å informere ofre, rettighetene vil være mer synlige for det offentlige sektor, og

¹⁵⁷ Dette bør være faglig dokumentert.

utlendingsmyndighetene vil ha et klarere redskap ved vurderinger om oppholdstillatelse skal innvilges.

3.2.7 Ny instruks for ofre som vitner

1. november 2008 kom regjeringen med en ny instruks for ofre som vitner i en straffesak om menneskehandel, AI 2006-064.¹⁵⁸ Etter instruksen kan ofre for menneskehandel søke om permanent opphold etter ul. § 8 annet ledd, jf. utf. 21 annet ledd når de ikke oppfyller vilkårene for asyl eller de ikke er vernet mot retur til hjemlandet etter ul. § 15.

Instruksen ivaretar i mye større grad enn før rettigheter til ofre som samarbeider med politiet. Formålet bak en slik endring er at flere ofre skal våge å anmelde eller vitne i straffesaker om menneskehandel. En større gruppe av søkere er også omfattet i AI 2008-064. Kvinner som har søkt om asyl i land som har undertegnet Dublin-konvensjonen skal etter denne instruksen likevel få sin asylsøknad realitetsbehandlet i Norge. Hvis de ikke oppfyller vilkårene for asyl, skal vilkårene etter ul. § 8 annet ledd, jf. utf. § 21 annet ledd vurderes i tråd med denne instruksen. Det gjelder også alle kvinner som søker om permanent opphold. De må først fremme søknad om asyl, og kun hvis alminnelige beskyttelsesgrunnene ikke er oppfylt, skal de få sin søknad vurdert etter ul. § 8 annet ledd, jf. 21 femte ledd.

Et offer kan søke om tillatelse etter instruksen om permanent oppholdstillatelse hvis hun har avgitt vitneforklaring som fornærmet i en sak hvor det er tatt ut tiltale etter strl. § 224. Det skal også være mulig å kunne søke etter denne instruksen selv om saken ikke blir ført for retten og dersom saken henlegges, hvis grunnen til henleggelse er at gjerningsmannen unndrar seg straffefølgning, eller saken overføres, eller er forsøkt overført, til straffefølgning i et annet land, eller det er annen tilsvarende grunn til henleggelse.

¹⁵⁸ ”Instruks om oppholds- eller arbeidstillatelse til utlendinger som har vitnet om menneskehandel”.

Etter ordlyden i instruksen gis det altså en mulighet for at kvinnen kan søke om permanent opphold i landet selv om saken henlegges. Dette er det ikke adgang til etter AI 2006-010 for ettårig midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse. Imidlertid kan dette bare skje hvis gjerningsmannen unndrar seg straffeforfølgning eller hvis saken overføres til et annet land. Videre åpner instruksen for oppholdstillatelse når det er ”annen tilsvarende grunn til henleggelse”. Hva som ligger i dette vilkåret er usikkert, men ordlyden tilsier at det skal være grunner tilsvarende de to sistnevnte vilkår. Dette betyr at instruksen ikke åpner for at et offer kan innvilges tillatelse når saken henlegges på grunn av mangel på ressurser, bevisets stilling eller andre forhold der offeret ikke selv er skyld i det. Ofrenes rett til opphold i Norge er fortsatt betinget av om politiet/påtalemyndighet er i stand til å føre en straffesak mot bakmennene.

Vurderingen av om et offer skal innvilges tillatelse gjøres på bakgrunn av en uttalelse fra politiet. Uttalelsen skal inneholde en forklaring av straffesakens karakter og offerets rolle i saken, samt en vurdering av risikoen for overgrep i hjemlandet som følge av vitneforklaringen, og hvordan politiet vurderer muligheten for beskyttelse fra hjemlandets myndigheter.¹⁵⁹

Instruksen åpner verken for adgang til opphold på humanitært grunnlag grunnet ofrenes medisinske bakgrunn eller engasjement i et sosialt program der kvinnen forberedes til arbeidsmarkedet med mulighet for arbeidstillatelse.

Instruksen åpner heller ikke for at kvinner som kun anmelder, men ikke vitner i straffesak, skal kunne søke om tillatelse. Denne tillatelsen er, som midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser, avhengig av politiets uttalelser i saken. Trusselvurderingen politiet gir gjør at innvandrings- og kriminalpolitiske hensyn får betydelig vekt i vurderingen som utlendingsforvaltningen gjør.

¹⁵⁹ Jf. AI 2008-065 fjerde avsnitt.

Det er fortsatt uheldig å plassere bestemmelser i instruks når hjelpeapparatet ønsker regulering i utlendingsloven.

Fremtidsutsiktene til ofre for menneskehandel etter den nye instruksen er bedret, men fortsatt er det ikke ofrenes rettigheter som er hovedfokus for vurderingen om et offer skal innvilges opphold i landet. De kriminalpolitiske hensyn står sterkest.

4 Oppsummering

Reglene for midlertidige og varige arbeids- og oppholdstillatelse til ofre for menneskehandel er hjemlet i skjønsmessige bestemmelser i utlendingsloven, som tolkes i tråd med AIDs instruks. Utlendingsloven forplikter norske myndigheter til å tolke regler for menneskehandlofre i tråd med internasjonale forpliktelser, Palermo-protokollen og Europarådskonvensjonen, som skal gis forrang dersom de gir sterkere vern til utlendingen enn det norske lovgiver.

Palermo-protokollen gir rom for at statene selv kan bestemme når de skal innvilge bistand og opphold i landet, mens Europarådskonvensjonen pålegger strengere krav vedrørende ofrenes rettigheter. Begge konvensjoner stiller krav til statene om å ivareta sikkerhet og trygghet ved eventuell retur til første asyl- eller opprinnelsesland.

Det norske regelverket er ikke i tilstrekkelig grad i tråd med de internasjonale forpliktelsene, og ofre er ikke godt nok ivaretatt gjennom gjeldende ordning. Det forekommer vanskeligheter forbundet med identifikasjon av menneskehandlofre og regelverket forskjellsbehandler ofre avhengig av deres oppholdsstatus. Videre er innvandrings- og kriminalpolitiske hensyn av avgjørende vekt ved vurderingen av om ofre skal innvilges midlertidig og/eller varig arbeids- og oppholdstillatelse. Innvilgelsesprosenten for varig opphold i landet er lav, til tross for at mange ofre

samarbeider i straffesaker. Den nye AI instruks 2008-064 gir videre adgang til ofre som vitner i en straffesak, og omfatter asylsøkere fra Dublin-land. Instruksen gjelder kun ofre som vitner, og ikke alle ofre for menneskehandel som kan ha behov for bistand og beskyttelse grunnet humanitære forhold.

Hjelpeapparatet ønsker egne lovbestemmelser for ofre for menneskehandel fordi gjeldende regelverk i dag medfører uforutsigbarhet og tolkningsproblemer. Samtidig er det mange praktiske problemer forbundet med ordningen for ofre for menneskehandel grunnet at ordningen ikke er synlig i tilstrekkelig grad for det offentlige sektor.

For å forbedre dagens ordning for menneskehandlofre, bør norske myndigheter utarbeide et rundskriv med retningslinjer for prosessen fra identifikasjonsfasen til utlendingen søker om midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse. Dette rundskrivet vil føre til at flere ofre blir identifisert, og hjelpeapparatet vil få et bedre redskap som i tillegg vil regulere prosessuelle forhold. Det bør også utarbeides en ny lovbestemmelse for menneskehandlofre i den nye utlendingsloven som trer i kraft i 2010. Lovbestemmelsen bør regulere både midlertidige og varige tillatelser for ofre for menneskehandel. Alternativt bør ordningen reguleres bedre i den allerede vedtatte lovbestemmelsen i ul. § 38 slik at vilkårene presiseres nærmere i utlendingsforskriften. Regelverket bør åpne for at ofrene kan forplikte seg til et sosialt program som ligner Italias modell, slik at ofre som ikke samarbeider i en straffesak, men som allikevel har behov for bistand og beskyttelse er omfattet. Det bør også være større adgang til oppholdstillatelse på humanitært grunnlag grunnet ofrenes helsemessige forhold. En egen hjemmel på området vil synliggjøre ofrenes rettigheter, og ofrene vil få et regelverk som ivaretar deres menneskerettigheter. Hjelpeapparatet vil få færre vanskeligheter i praksis.

5 Litteraturliste

5.1 Lovgivning

Norske lover:

Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Utlendingsloven), 24. Juni 1988 nr 64

Lov om den alminnelige borgelige Straffelovs Ikrafttræden (Straffeloven), 22. Juni 1902 nr. 11

Lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven), 6. oktober nr. 51

Utenlandske lover:

Lov om udlændinges indrejse og ophold jf. lov om bekendtgørelse nr. 808 af 8. juli 2008 (Udlændigeloven) [Danmark]

Legislative Decree No.286 of 25.7.1998 as amended by Law No.189 of 30.7.2002 [Italy]
Engelsk oversettelse hentet fra <http://www.legislationline.org/topics/country/22/topic/10>

5.2 Forskrifter

Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Utlendingsforskriften), 21. desember 1990 nr 1028

5.3 Forarbeider

NOU:

NOU 1983:47 Ny fremmedlov

NOU 2004: 20 Ny utlendingslov

Odelstingproposisjoner

Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

Ot.prp. nr. 46 (1986- 1987) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

Innstilinger til Odelstinget

Innst.O.nr 42 (2007-2008), Innstilling til Odelstinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

Stortingsproposisjoner

St.prp. nr 2 (2007: 2008): Om samtykke til ratifikasjon av Europarådets konvensjon 3. mai 2005 om tiltak mot menneskehandel

St.prp. nr 2 (2002-2003): Om samtykke til ratifikasjon av 1) FN- konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet, 2) utfyllende protokoll for å forebygge, nedkjempe, og straffe handel med menneske, særleg kvinner og born, 3) utfyllende protokoll mo smugling av menneske over land, sjøvegen og luftvegen, ale av 15. november 2000, og 4) utfyllende protokoll mot ulovleg produksjon av handel med skytevåpen og delar, komponentar og ammunisjon til desse av 31. mai 2001.

Stortingsmeldinger

St. meld nr 17 (2000- 2001) Asyl og flyktningpolitikk i Noreg

5.4 Rettspraksis

Høyesterett:

Rt. 2006 side 111 HR (Trondheimsaken)

Tingretten:

TOSLO-2007-189373

5.5 Høringsbrev

Om Instruks om midlertidig arbeidstillatelse til ofre for menneskehandel fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 1. september 2006.

5.6 Høringsuttalelser

Utlendingsdirektoratets høringsbrev til NOU: 2004:20, 4. juli 2005

Krisesentersekretariatets høringsbrev i forbindelse med forslag om midlertidig arbeidstillatelse til ofre for menneskehandel, 1. september 2006.

5.7 Rundskriv, Arbeids- og inkluderingsinstrukser og interne retningslinjer

AI 2004- 008 Instruks om midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel

AI 2006- 010 Instruks om midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel

Oversendelse av revidert rundskriv AI- 10/06 Instruks om midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel

AI 2008- 064 Instruks om oppholds- eller arbeidstillatelse til utlendinger som har vitnet i straffesak om menneskehandel

Rundskriv 2004 nr. 012 SODA: Rundskriv om midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel

Rundskriv 2004 nr. 020 SODA: Rundskriv om midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel

”Om behandling av utlendingssaker med anførsler om helsemessige forhold”, UNEs interne retningslinjer av 15. februar 2008: <http://www.une.no/>

5.8 Internasjonale konvensjoner og traktater

Protokoll for å hindre, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn til FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet av 15. november 2000 (Palermo-protokollen).

Dublin II – forordning (Forordning 2003- 343)

Europarådets konvensjon om bekjempelse av menneskehandel og styrking av rettighetene til ofre for menneskehandel, CETS 15. mai 2005

5.9 Offentlige dokumenter

Justis- og politidepartementet: Regjeringens Handlingsplan mot handel med kvinner og barn (2003- 2005)

Justis- og politidepartementet: Regjeringens Handlingsplan mot menneskehandel (2005- 2008)

Justis- og politidepartementet: Regjeringens Handlingsplan mot menneskehandel (2006- 2009)

Ellefsen, Birgitte ”Innspill til den interdepartementale arbeidsgruppe mot menneskehandel angående utfordringer ved tverretattlig samarbeid for ofre for menneskehandel som vitner i straffesak og forslag til løsninger” (brevet skrevet til Justisdepartementet v/Jan Austad), KOM, 26.februar 2008

5.10 Bøker

Boe, Erik ” Innføring i juss, juridisk tenkning og rettskildelære” 4 utg. Universitetsforlaget (2003)

Bunæs Runa, Kvigne Ottesen Kristin, Vandvik Bjørn (red) ”Utlendingsrett ”, Universitetsforlaget (2004)

Dyrlid Linda, Berg Berit, ”Menneskehandelens ofre- fra unytting til myndiggjøring”, NTNU Samfunnsforskning AS (2008)

Eckhoff, Torsten ” Rettskildelære” redigert av Jan. E Helgesen 5. utg. Universitetsforlaget (2001)

Eirnarsen, Terje ” Utlendingsloven” Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS (2008)

Grønmo, Sigmund: Samfunnsvitenskapelige metoder, Fagbokforlaget (2004)

”Innvandringspolitikk og utlendingslov- samtidens klagemur”. Redigert av Turid Heiberg. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS (1998)

Vevstad, Vigdis ” Utvikling av et felles europeisk asylsystem. Jus og politikk.” Universitetsforlaget (2006)

5.11 Rapporter

Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD), ”Menneskehandel - Er vi på rett spor, en rapport på grunnlag av Det kriminalitetsforebyggende råds konferanse i Oslo 23. oktober 2007”, KRÅD (2007)

JURK, Rapport fra Juridisk rådgivning for kvinner (JURKs) studietur til Torino (2005)

Nyhus, Marie, ” Rapport om sterke menneskelige hensyn jf. utl. § 8 annet ledd”, Utlendingsdirektoratet, Avdeling for faglig og koordinering (FOU) (2005)

Skoghøy, Elin” De får oss til å føle at vi hører blant folk - Rapport om krisesenterets arbeid i møte med kvinner utsatt for menneskehandelen ” Justis og politidepartementet (2006)

Utlendingsdirektoratet, “Årsrapport for 2007”, publisert 15. mars 2008

Viden – og formindlingscenteret for sosialt utsatte VFC Danmark, ”Kompendium over en række landes innsatser mod kvindehandel ” (2006):

<http://www.lige.dk/files/pdf/kompendium.pdf>

5.12 Avhandlinger

Sandvik Bergtora Kristin, ”Handel med kvinner som menneskerettighetsbrudd”, Kvinnerettslige studier nr. 51. Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 7 (2003)

Wiig, Christine Eid, ”Menneskehandel: Anser Utlendingsnemnda ofre for menneskehandel som en ”sosial gruppe” i forhold til Flyktningkonvensjonen av 1951” (2007)

5.13 Artikler

Hanssen Småri Sturla. *Flere traffickingofre som har vitnet mot bakmenn, nektes opphold i Norge*. I: Dagsavisen. 31. januar 2008.

5.14 Intervjuer

Berit Bulien Johansen og Turid Misje, sosialkonsulenter i Pro-senteret. Intervju 16. september 2008

Birgitte Ellefsen, seniorrådgiver i Koordineringsenhet for ofre for menneskehandel, Politidirektoratet, 15. oktober 2008

Harald Bøhler, førstepolitibetjent og leder for STOP- prosjektet, Oslopolitiet. Intervju 24. oktober 2008

Linn Schilling, bistandsadvokat. Intervju 7. oktober 2008

Lilian Ring, koordinator for arbeidet mot menneskehandel, Avdeling for faglig strategi og koordinering, (FSK), internasjonal enhet i Utlendingsdirektoratet. Intervju, 10. oktober 2008

Thea Wauters Thynes, koordinator for arbeidet mot menneskehandel, Avdeling for faglig strategi og koordinering (FSK), internasjonal enhet i Utlendingsdirektoratet. Intervju, 10. september 2008

Unni Kiil, Informasjonsansvarlig i ROSA-prosjektet. Intervju 8. oktober 2008

5.15 Personlig meddelelse

Gry Sørli, seniorrådgiver i Utlendingsavdelingen i Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Telefonsamtale 17.september 2008

Hanne Tannvik Svendsen, seniorrådgiver i Asylavdelingen, Utlendingsdirektoratet, e-post mottatt 30.september 2008

Lillian Ring, koordinator for arbeidet mot menneskehandel, Avdeling for faglig strategi og koordinering (FSK), internasjonal enhet i Utlendingsdirektoratet, e-post mottatt 17. oktober 2008

5.16 Andre kilder

Materiale fra seminaret om menneskehandel, arrangert av Utlendingsdirektoratet 28. august 2008

KOM, Veileder: Identifisering av mulige ofre for menneskehandel

KOM, Veileder: Menneskehandel – utnyttelse i prostitusjon eller andre seksuelle formål

Raymond G. Janice, ” En veiledning til den nye FN- protokollen mot menneskehandel”,
Coalition against Trafficking in Women (CATW) (2004)

Pressemelding fra AID, publisert 17. juni 2008:

www.regjeringen.no/nb/dep/aid/aktuelt/2008/ofre-for-menneskehandel.

Pressemelding fra AID om innstramming av asylpolitikken 3. september 2008:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/presSESenter/pressemeldinger/2008/innstramming-av-asylpolitikken.html?id=525564>.

