



Justis- og beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:
19/2901

Vår referanse:
201902676-15 008

Sted, Dato
Oslo, 03.10.2019

**HØRINGSUTTALELSE - FORSLAG TIL ENDRINGER I
UTLENDINGSFORSKRIFTEN - OPPHOLDSTILLATELSE TIL OFRE FOR
MENNESKEHANDEL**

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 25.06.19 med forslag til endringer i forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften).

Departementet foreslår endringer i utlendingsforskriften (heretter kalt utlf.) § 8-4 annet ledd om oppholdstillatelse til ofre for menneskehandel som avgir forklaring i straffesak. Forslaget innebærer en utvidelse av adgangen til å gi oppholdstillatelse etter utlf. § 8-4 annet ledd, ved at et offer for menneskehandel som har avgitt forklaring for retten eller politiet i en straffesak kan gis oppholdstillatelse uavhengig av hva slags straffesak det er avgitt forklaring i. Det er et vilkår at søkeren har vært offer for menneskehandel og at forklaringen har sammenheng med at søkeren har vært et slikt offer. Samtidig tydeliggjøres de nærmere vilkårene ved at det oppstilles en ikke-uttømmende momentliste for vurderingen av om det skal gis oppholdstillatelse eller ikke. Videre foreslås en hjemmel i utfl. § 17-7 h for informasjonsheving fra politiet i saker etter utlf. §§ 8-3 og 8-4.

Politidirektoratet har forelagt høringen for samtlige politidistrikt, Politiets utlendingsenhet (PU), Kripas og Politihøgskolen og Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM). Vi har mottatt innspill fra Oslo politidistrikt, Sør-Vest politidistrikt, Finnmark politidistrikt, Innlandet politidistrikt, Øst politidistrikt og PU, og deres innspill følger vedlagt. KOMs innspill er innarbeidet som del av Politidirektoratets hørings svar.

I vårt hørings svar vil vi følge strukturen i høringsnotatet. Under punkt 7 om *Forslag til endringer i utlendingsforskriften § 8-4 annet ledd* vil vi dele inn innspillet basert på de foreslåtte endringene i vilkårene til bestemmelsen. Vi gir i tillegg forslag til bedre helhet mellom de ulike tillatelsene for antatt ofre for menneskehandel, som følge av endringsforslaget av utlf. § 8-4.

Overordnet kommentar

Politidirektoratet

Post: Postboks 2090 Vika, 0125 Oslo
Besøk: Fridtjof Nansens vei 14/16

Tlf: 23 36 41 00
Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950
Giro: 7694.05.18020
www.politi.no

Politidirektoratet har over flere år erfart at regelverket om oppholdstillatelser for antatte ofre for menneskehandel er komplisert å forstå, både for ofre selv og for hjelpeapparatet som bistår dem. Vi stiller oss positive til formålet med de foreslåtte endringene. Vi påpeker imidlertid at endringsforslagene er fremstilt på en komplisert måte, og anbefaler at tolkningen av ny forskriftsbestemmelse nedtegnes i en revidert instruks, jf. gjeldende GI-31/2010 *Instruks om oppholdstillatelse til vitner i sak om menneskehandel mv.*, eventuelt i et rundskriv.

Politidirektoratets vurdering

Innspill til punkt 5 om *Vurdering av behovet for endringer i utlendingsregelverket*

Departementet mener at det ikke bør gjøres endringer i terskelen for opphold i menneskehandelsaker, slik at den avviker fra terskelen for andre saker som vurderes etter bestemmelsen om opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket. En senket terskel for denne gruppen vil innebære forskjellsbehandling mellom ulike sårbare grupper og medføre fare for misbruk av regelverket. Departementet mener at de relevante bestemmelsene i utlendingslovgivningen ivaretar ofre for menneskehandel på en god måte. Departementet mener imidlertid at bl.a. hensynet til forutberegnelighet tilsier endringer i utlf. § 8-4 annet ledd.

Politidirektoratet slutter seg til at hensynet til forutberegnelighet tilsier endringer i utlf. § 8-4 annet ledd, men savner en nærmere utredning og begrunnelse for departementet synspunkter. For øvrig ønsker vi å påpeke at det i høringsnotatet punkt 5 ikke er nevnt anbefalingen i Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel ETS nr. 197¹ om at det i nasjonal lovgivning bør gis mulighet for å utstede fornybar oppholdstillatelse til ofre der "kompetent myndighet anser at deres opphold er nødvendig grunnet deres personlige situasjon", jf. artikkel 14 bokstav a og forarbeidene til artikkelbestemmelsen, jf. punkt 180-189.

Innspill til punkt 6 om *Særlig om Dublin-prosedyren i saker om menneskehandel*

Departementet vurderer om det bør gjøres endringer i praksis for unntak fra Dublin-prosedyren der søkeren anses å være offer for menneskehandel. I høringsnotatet på side 6 skriver departementet at de ser det som problematisk at ofre for menneskehandel som har hatt begrenset oppholdstillatelse etter endt refleksjonsperiode etter utlf. § 8-3 annet ledd i Norge, senere returneres etter Dublin-prosedyren. Dette innebærer at søknader om asyl fra ofre for menneskehandel med rehabilitering i Norge, avslås uten realitetsbehandling. Departementet vil vurderer gi instruks til UDI om at personer som anses som ofre for menneskehandel og som har hatt eller fyller vilkårene for begrenset oppholdstillatelse etter utlf. § 8-3 annet ledd unntas fra Dublin-prosedyre, slik at disse kan få sin asylsak realitetsbehandlet i Norge, herunder også etter utlf. § 8-4 annet ledd. Ofre for menneskehandel som har rett til opphold etter vitnebestemmelsen i utlf. § 8-4 første ledd unntas allerede etter dagens praksis fra Dublin-prosedyren.

Politidirektoratet mener forslaget fra departementet gir mer forutberegnelighet enn slik regelverket er i dag, ved at det skal gis unntak fra Dublin-prosedyre uten nærmere vurdering. Politidirektoratet er enig med PU og støtter deres uttalelse om at dersom den foreslåtte endringen etter utlf. § 8-4 gjennomføres, vil en slik instruks om § 8-3 annet ledd være hensiktsmessig og bidra til et mer helhetlig og forutsigbart regelverk på dette området.

¹ 16-05-2005 nr 41 Multilateral

Politidirektoratet stiller seg imidlertid spørrende til om det allerede etter gjeldende rett faktisk er hjemmel til å gjøre unntak fra Dublin-prosedyren etter utlf. § 8-4 annet ledd. I departementets instruks GI-31/2010 punkt 5 står det følgende:

"Adgangen til å avslå en asylsøknad under henvisning til Dublin II-forordningen, skal ikke anvendes overfor en utledning *som har avgitt vitneforklaring i sak om menneskehandel*". (vår kursiv)

Politidirektoratet forstår ordlyden "*vitneforklaring i sak om menneskehandel*" slik at unntaket gjelder *både* for de som har vitnet som fornærmet i rettssak om menneskehandel, jf. utlf. § 8-4 første ledd og de som har gitt vitneforklaring til politiet, jf. utlf. § 8-4 annet ledd. Politidirektoratet mener dette bør klargjøres i forslaget.

Videre forstår Politidirektoratet gjeldende rett slik at UDI skal avklare om vilkårene for § 8-4 første eller annet ledd har vært oppfylt *før* vurderingen av unntak fra Dublin-prosedyre. Politidirektoratet mener det er forsvarlig at asylsøkere sakene som har fått begrenset oppholdstillatelse etter § 8-3 annet ledd unntas fra Dublin-prosedyre og blir realitetsbehandlet i Norge, men at dette bør presiseres i forslaget.

Som nevnt innledningsvis under *Overordnet kommentar* anbefaler Politidirektoratet at tolkningen av ny forskriftsbestemmelse nedtegnes i en revidert instruks, ev. i et rundskriv. Vi anbefaler at unntakene fra Dublin-prosedyren tydeliggjøres, gjerne i form av punkter. Slik Politidirektoratet forstår endringsforslaget, *skal* det gis unntak fra Dublin-prosedyre i *tre tilfeller*:

- der politiet har behov for asylsøkerens tilstedeværelse i Norge i forbindelse med etterforskning av sak om menneskehandel når søkeren er i asylprosedyren,
- der asylsøkeren tidligere har hatt tillatelse etter utlf. § 8-3 annet ledd (politiet har tidligere vurdert behov for utlendingens tilstedeværelse i Norge i forbindelse med etterforskning av sak om menneskehandel),
- der utlendingen har avgitt vitneforklaring i sak om menneskehandel, i asylprosedyren eller under annet lovlig opphold i Norge, eksempelvis med tillatelse etter utlf. § 8-3 annet ledd.

Vi påpeker at de to siste punktene kan være sammenfallende da utlendinger som tidligere har hatt tillatelse etter utlf. § 8-3 annet ledd som regel har gitt en forklaring til politiet eller vitnet i retten.

I høringsnotatet punkt 6 fjerde avsnitt vises det til at søknader om asyl fra personer som "har anmeldt bakpersoner og kan være i gang med rehabiliteringen i Norge", i dag kan avslås uten realitetsbehandling. Politidirektoratet mener det i lovforslaget bør presiseres at en tillatelse etter utlf. § 8-3 annet ledd i tillegg forutsetter en vurdering fra politiet om at utlendingens tilstedeværelse i Norge er nødvendig under etterforskning eller rettssak. For å hindre misforståelse av regelverket, anbefaler vi at den aktuelle formuleringen i avsnittet endres til følgende:

"[...] Dette innebærer at søknader om asyl fra ofre for menneskehandel som har bodd lovlig i Norge, og der politiet har hatt behov for asylsøkerens tilstedeværelse i Norge i forbindelse med etterforskning av sak om menneskehandel, avslås uten realitetsbehandling [...]"

For øvrig mener vi det bør vurderes også å spesifisere i lovforslaget at det skal gjøres unntak fra hurtigprosedyren for saksbehandling av asylsaker (den såkalte 48-timers prosedyren) for de samme sakene, jf. praksis etter UDIs internmelding IM 2014-004 punkt 2.9.

Innspill til punkt 7 om Forslag til endringer i utlendingsforskriften § 8-4 annet ledd

Som nevnt innledningsvis vil vi under dette punktet dele inn innspillene etter vilkårene i forslaget.

"en straffesak"

Departementet forslår å utvide gruppen av ofre som kan få opphold etter utlf. § 8-4 annet ledd ved å fjerne henvisningene til straffeloven § 257 (menneskehandel) og § 315 første ledd (hallikvirksomhet) og bare henviser til "en straffesak". Forslaget innebærer at det vil kunne gis oppholdstillatelse uavhengig av hvilket straffebud det opprettes anmeldelse eller tas ut tiltale etter. Utvidelsen vil føre til at bestemmelsen omfatter personer som i dag faller utenfor bestemmelsens ordlyd, men som faller innenfor formålet med bestemmelsen.

I likhet med blant annet Øst politidistrikt og Finnmark politidistrikt er Politidirektoratet positiv til at bestemmelsens anvendelsesområde utvides, men ser samtidig at utvidelsen reiser flere problemstillinger som bør utredes nærmere. Særlig viser Politidirektoratet til uttalelsen fra Sør-Vest politidistrikt hvor de uttaler følgende:

"I menneskehandel saker får man sjelden sentrale bevis fra avhør av fornærmede eller mistenkte. Politiet må finne bevisene andre steder. Skjult etterforskning har mange ganger vist å være en viktig suksessfaktor for å få bevis og kunne iretteføre en menneskehandel sak. Ved å ha som et grunnvilkår at det må være avgitt forklaring i en straffesak, vil det kunne være vanskelig å få mulige offer for menneskehandel, som er redde for å stå fram, til å gi politiet viktig informasjon. Dette kan være informasjon som kan brukes til å starte skjult etterforskning, men som kan være unntatt etter strpl. § 242a. Dette kan være personer som har gitt politiet viktig opplysninger for å starte skjult sak, men som pga frykt for liv, helse eller frihet, ikke tør å avgi en forklaring til politiet i en åpen straffesak. Disse personene burde fått mulighet til å kunne få opphold dersom politiet kan bekrefte at de er offer for menneskehandel og at de har bidratt med viktig informasjon for at en sak er blitt etterforsket."

Politidirektoratet anbefaler derfor at departementet drøfter nærmere hvilke begrensninger begrepet "straffesak" vil medføre i praksis i et menneskehandelperspektiv, samt hvilke krav som skal stilles til status for det antatte offeret i en eventuell straffesak.

"har vært ofre for menneskehandel"

Departementet foreslår at annet ledd bare skal gjelde personer som utlendingsforvaltningen, basert på informasjon fra politiet, legger til grunn har vært ofre for menneskehandel. Endringen i ordlyd innebærer ingen innstramming i praksis, men den er viktig for å forebygge at bestemmelsen kan misbrukes.

Politidirektoratet støtter, i likhet med Øst politidistrikt og Oslo politidistrikt, forslaget. Vi mener imidlertid at vilkåret reiser prinsipielle problemstillinger knyttet til sannsynlighetsvurderingen av om vilkåret er oppfylt. Vi viser til høringsinnspill fra Øst politidistrikt og Politiets utledningsenhet som har påpekt at det er noe uklart hvor stor grad av sannsynlighet som kreves for å fastslå av vedkommende utlending er offer for menneskehandel i relasjon til utlf.

§ 8-4 annet ledd. Vi viser til Øst politidistrikt og Politiets utlendingsenhets deres innspill i sin helhet, men trekker spesielt ut følgende:

"Den gjeldende bestemmelsen benytter uttrykket "grunn til å anse", mens den foreslåtte bestemmelsen kun fastslår at utlendingen "er" et offer", og

"Av denne ordlyden kan det virke som om det legges opp til en relativt høy terskel for når en person skal anses som offer etter denne bestemmelsen, og at denne terskelen er annerledes enn ordlyden i Stortingets anmodningsvedtak legger opp til ("sannsynliggjort")."

Vi viser videre til innspill fra Oslo politidistrikt som skriver følgende:

"Når det ikke er funnet tilstrekkelig bevis til at det reises en menneskehandel sak, oppstår spørsmålet om hva som skal danne grunnlaget for å konkludere med at vedkommende likevel er et offer for menneskehandel, og hva som skal til for å konkludere med dette (hvor stor grad av sannsynlighet kreves) og hvem som skal gjøre denne vurderingen. I punkt 8 legges det opp til at det er politiet som skal vurdere dette jfr. uttalelsen: "For det første må det foreligge en vurdering fra politiet om søkeren anses å være et offer for menneskehandel". En går derfor ut ifra at det er politi/påtalemyndighet som på bakgrunn av straffesaksdokumentene skal vurdere dette og gi en uttalelse om det. Dersom søkeren har anmeldt en person for menneskehandel og påtalemyndigheten finner at bevisene ikke holder og deretter henlegger menneskehandelsaken, så kan det imidlertid være problematisk for påtalemyndigheten å samtidig uttale at man legger til grunn at fornærmede er et offer for menneskehandel. Dette har en side mot uskyldspresumsjonen, idet det vil hefte tvil om påtalemyndigheten likevel mener at den anmeldte har gjort noe straffbart selv som saken er henlagt. For påtalemyndigheten å nærmest argumentere for at søkeren er et offer for menneskehandel, og begrunne dette med f.eks. at man tror på vedkommendes forklaring selv om bevisene ikke holder til domfellelse, er sannsynligvis i strid med uskyldspresumsjonen. Dette kan sammenliknes med for eksempel voldtektssaker, i slike saker kan påtalemyndigheten ikke henlegge saken og samtidig uttale at man tror på fornærmede, da en slik uttalelse fort kan være i strid med uskyldspresumsjonen."

Politidirektoratet anbefaler derfor at terskelen for sannsynlighetsvurderingen gjennomgås og tydeliggjøres i forskriftsteksten. Politidirektoratet mener departementet bør vurdere om terskelen bør settes lavere enn sannsynlighetsovervekt, for eksempel ved at terskelen angis til "grunn til å tro" og at dette inngår i selve forskriftsbestemmelsen. Vi foreslår videre at vilkåret presiseres nærmere i forarbeidene til forskriften, for eksempel slik:

"med *grunn til å tro* siktes det til at det må foreligge objektive holdepunkter som med en viss styrke trekker i retning av at personen er et offer; en begrunnet bekymring. Det stilles følgelig ikke et krav om sannsynlighetsovervekt, men det må foreligge mer enn en vag mistanke kun basert på generelle omstendigheter."

Videre anbefaler Politidirektoratet at det utarbeides retningslinjer/vurderingskriterier for at politiet kan gi slik uttalelse til utlendingsmyndighetene.

"forklaringen har sammenheng med dette"

Videre er et det foreslått som et vilkår i bestemmelsen at forklaringen i straffesaken må ha en sammenheng med at søkeren er et offer for menneskehandel for at bestemmelsen skal kunne gi grunnlag for oppholdstillatelse.

Politidirektoratet viser til uttalelsen fra Oslo politidistrikt og trekker særlig frem følgende:

"Videre kan det reises spørsmål ved hva som ligger i at forklaringen har "sammenheng" med at vedkommende er offer for menneskehandel. Hva som legges i dette vilkåret bør etter politiets mening drøftes nærmere. Hvor direkte eller klar må denne sammenhengen være? Å vite hvor mye som kreves for at det anses å være tilstrekkelig "sammenheng" er helt avgjørende for hvor stor utvidelse endringen innebærer. Dersom det kreves en svært liten sammenheng, vil dette medføre en kanskje større utvidelse enn det er en reell begrunnelse for? Det bør også være en viss tydelighet i hva slags sammenheng som kreves for å unngå falske anmeldelser og grunnløs søknader.

[...]

Det er vanskelig å tenke seg en annen ordlyd som vil gi en nærmere avgrensning. Men hva som kreves av denne "sammenhengen" kan drøftes ytterligere i forarbeider som kan gi veiledning til vurderingen av når en forklaring fra et offer for menneskehandel faktisk anses å ha sammenheng med menneskehandel selv om straffesaken dreier seg om et annet straffbart forhold".

"Det er et vilkår at søkeren har brutt med miljøet bak menneskehandelen".

Departementet mener det er sentralt at utlendingen har brutt med miljøet bak menneskehandelen. Etter dagens praksis stilles dette som et absolutt vilkår for oppholdstillatelse etter både utlf. §8-3 annet ledd og etter § 8-4. Det foreslås derfor at dette vilkåret fremgår eksplisitt av bestemmelsen.

Politidirektoratet er enig, og støtter vilkåret om at søkeren må ha brutt med miljøet bak menneskehandelen. Vi viser til Oslo politidistrikt sitt innspill hvor de skriver:

"Videre foreslås vilkåret om at søkeren skal ha brutt med miljøet inntatt i ordlyden. Det opplyses at dette er i tråd med gjeldende praksis og det fremstår dermed fornuftig å innta dette i forskriften. Det er viktig i forhold til forutberegnelighet at alle vilkår kan leses mest mulig tydelig ut fra bestemmelsens ordlyd."

Vi vil imidlertid påpeke at det er krevende for politiet å følge opp slike saker etter at tillatelse er gitt, eller ha konkrete opplysninger som understøtter brudd med miljøet bak menneskehandelen. Vi viser til Sør- Vest politidistrikt sitt høringsinnspill hvor de skriver at vilkåret er vanskelig å praktisere. Videre skriver de:

"Hva innebærer dette egentlig? Hvilken grad av aktivitet forventes av personen? I vår digitale verden er kontaktmulighetene mange og det er blant annet vanskelig å gjøre seg utilgjengelig for kontakt."

Politidirektoratet anbefaler at UDI også bør kunne innhente opplysninger fra andre instanser, eksempelvis fra relevante oppfølgingsaktører som har bistått et antatt offer for menneskehandel.

"Ved vurderingen skal det blant annet legges vekt på om utlendingen [...]"

Departementet forslår å erstatte gjeldende henvisning til at vitnene må være i en "like vanskelig situasjon" som en utlending nevnt i bestemmelsens første ledd. Forslaget innebærer å erstatte begrepet med en ikke-uttømmende liste over relevante momenter det skal tas hensyn til ved vurderingen av om det skal gis oppholdstillatelse.

Øst politidistrikt bemerker at slik bestemmelsen er utformet kan det oppstå usikkerhet om hvilken vurdering de angitte momentene er relevante for – om momentene for eksempel er relevante for vurderingen av om utlendingen er et offer menneskehandel og forklaringen har sammenheng med dette, eller for vurderingen om utlendingen har brutt med miljøet bak menneskehandelen. Det bør etter Politidirektoratets syn tydeliggjøres at momentene retter seg mot vurderingen om det skal gis oppholdstillatelse, for eksempel ved å spesifisere dette eksplisitt: "Ved vurderingen av om det skal innvilges oppholdstillatelse skal det blant annet legges vekt på om utlendingen [...]".

"e) har gitt uriktige opplysninger om forhold av betydning for bevisvurderingen eller andre særlige grunner taler mot at tillatelse gis"

Departementet skriver i høringsnotatet at det også må legges vekt på om søkeren har gitt uriktige opplysninger. Uriktig forklaring bør ikke automatisk føre til avslag.

Sør-Vest politidistrikt mener at det er tilstrekkelig at det henvises til "særlige grunner taler mot at tillatelse gis". Distriktet skriver videre:

"Den konkrete henvisningen til "uriktige opplysninger.." er etter vårt syn egnet til å innskjerpe/problematisere bestemmelsen på en måte som høringsinstansen ikke har ment, jf. pkt 7 all den tid det presiseres at uriktig forklaring ikke automatisk bør føre til avslag. Videre passer dette alternativet ikke inn lovteknisk. Bokstav a-d gir alternative (ikke- uttømmende) vurderingstema for å gi opphold, mens bokstav e omhandler grunner som taler mot å gi opphold."

Politidirektoratet er i det vesentligste enig, og tiltrer synspunktet til Sør-Vest politidistrikt.

Terskel for å få oppholdstillatelse etter utlf. § 8-4 annet ledd og utl. § 38

I høringsnotatet øverst på side 8 viser departementet til Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) *Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)* punkt 7.6.3.4 hvor det fremgår at "[...] det vil i utgangspunktet bare være ved de mer grove overgrepstilfellene det kan være grunnlag for å gi oppholdstillatelse i Norge". Politidirektoratet tolker henvisningen som førende for tolkningen av terskelen til § 8-4 annet ledd, noe som ikke tidligere er presisert i gjeldende instruks GI-31/2010. Vi anbefaler at departementet tydeliggjør de ulike tersklene for tillatelse etter utlf. § 8-4 og utl. § 38 (tillatelse etter en helhetsvurdering av alle momentene i saken).

Innspill til punkt 8 om Informasjonsutveksling

Departementet mener det er behov for en klar hjemmel for informasjonsheving i saker etter utlf. § 8-4 første og annet ledd. Det foreslås derfor endringer i utlf. § 17-7 h, slik at det fremgår at UDI og UNE kan innhente opplysninger fra politiet som er nødvendige for opplysning av sak etter utlf. § 8-4. Hjemmelen for informasjonsheving foreslås også å omfatte saker etter utlf. § 8-3. Det vises til at det i saker etter disse bestemmelsene ofte vil være nødvendig at politiet gir opplysninger knyttet til straffesak mot bakpersoner til utlendingsforvaltningen mv.

Politidirektoratet støtter forslaget. Vi foreslår imidlertid at momentene i vurderingen av utlf. § 8-4 annet ledd og redegjørelsen for hvilke opplysninger som skal innhentes fra politiet i større grad sammenfaller. Vi anbefaler at det oppstilles en momentliste i instruks eller rundskriv, som tydeliggjør hvilke opplysninger som skal innhentes fra politiet. Vi viser videre til innspill fra Oslo politidistrikt som skriver følgende:

"I praksis er det imidlertid dessverre slik at politiet i mange tilfeller har svært mangelfulle opplysninger og ikke på noen måte er i stand til å gi slike uttalelser. Departementet er inne på dette på side 8 i høringsnotatet hvor det omtales at Utlendingsforvaltningen i praksis ofte ser at søker har gitt så lite opplysninger at politiet ikke har noe å jobbe med. I mange tilfeller har politiet lite annet enn søkerens egen forklaring å bygge på. Ofte ligger hendelsene som anmeldes tilbake i tid, begått i et annet land, av ukjente (ikke identifiserbare) gjerningsmenn. Det oppgis ikke vitner eller vitnene er ikke i stand til å supplere opplysningene, og det foreligger heller ikke andre opplysninger som er egnet til å verifiseres søkerens forklaring. Politiet har i slike tilfeller ingen reell mulighet til å vurdere verken om søkeren er et reelt offer for menneskehandel, om vedkommende har brutt med miljøet, om vedkommende er i noen utsatt posisjon eller om gjerningsmannen er kjent med anmeldelsen.

Det reises kanskje spørsmål om det vi her beskriver er et stort problem, om dette gjelder mange saker eller bare noen få? Svaret er at det faktisk er dette som er situasjonen i de fleste sakene. Det er kun et lite fåtall av sakene som blir etterforsket på en slik måte at man har et reelt grunnlag å vurdere disse spørsmålene på bakgrunn av.

I de få sakene hvor det foreligger opplysninger som kan etterforskes kan politiet ha noe mer opplysninger og være i stand til å vurdere noe mer. I slike tilfeller kan man normalt si noe om momentene omkring søkerens samarbeid med politiet, om det er gitt uriktige opplysninger og generelle opplysninger om etterforskningen. Men selv i denne type saker er det svært vanskelig å ha noen oppfatning om for eksempel søkeren har brutt med miljøet, om graden av fare for vold eller trusler i hjemlandet osv. Politiet følger ikke med på hva søkeren foretar seg og kan ikke bekrefte eller avkrefte om søkerens opplysninger om å ha brutt med miljøet er korrekte. Det er heller ikke realistisk å forvente at etterforsker/påtaleansvarlig her i Norge skal kunne vurdere risiko i hjemlandet, utover å gjengi hva søker selv har sagt og hva evt. vitner har sagt.

Erfaringsmessig er det svært få saker hvor politiet har den nødvendige informasjon til å kunne vurdere de nevnte momentene. Selv i saker som har vært gjenstand for etterforskning er det vanskelig å vurdere disse spørsmålene. Når det i forslagets punkt 8, legges til grunn at "Utlendingsforvaltningen vil i saker som behandles etter § 8-4, annet ledd være avhengig av en nærmere vurdering fra politiet av de relevante momentene for å vurdere om oppholdstillatelse skal gis" så er dette rett og slett urealistisk."

Politidirektoratet støtter innspillet, og anbefaler derfor at det i instruks eller rundskriv tydeliggjøres at utlendingsmyndighetene kan basere seg på annen informasjon i sak dersom politiet ikke har tilstrekkelige opplysninger. Det kan være uttalelser fra oppfølgingsaktører som for eksempel NAV, frivillige organisasjoner, bistandsadvokat og representant/verge i tillegg til søkerens egne opplysninger i saken.

Innspill til punkt 9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet antar at forslaget vil ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser, i lys av det lave antallet identifiserte ofre for menneskehandel i Norge. Videre mener departementet at forslaget på sikt vil føre til redusert ressursbruk på grunn av enklere praktisering og mer effektiv saksbehandling. Det påpekes at forslaget innebærer en viss risiko for misbruk av regelverket.

Politidirektoratet påpeker imidlertid at endringen vil kunne føre til økt ressursbruk for politiet i den enkelte sak og viser til uttalelsen fra Øst politidistrikt.

Innspill til punkt 10 om Forslag til endringer i utlendingsforskriften

Øst politidistrikt påpeker i sitt høringsinnspill at det i forslagets første og tredje punktum vises til "utlendingen", mens det i annet punktum vises til "søkeren". Politidirektoratet er enig, og tiltrer Øst politidistrikts synspunkt om at "utlendingen" benyttes gjennomgående.

Politidirektoratet anbefaler at siste setning i første ledd endres til (endringsforslaget er satt i kursiv): "Ved vurderingen av om det skal innvilges oppholdstillatelse skal det blant annet legges vekt på om utlendingen...". Dette er for å tydeliggjøre hva momentene skal vurderes i forhold til.

Øvrige innspill til et mer helhetlig regelverk for oppholdstillatelse til antatt ofre for menneskehandel

Direkte søknad om tillatelse etter § 8-4

I forslaget er det fremdeles krav om fremsatt søknad om beskyttelse for å bli vurdert etter utlendingsforskriften § 8-4. Vi anbefaler departementet å vurdere prosedyreendringer, slik at det ikke påkreves å søke beskyttelse.

Vi mener det vil være hensiktsmessig å regulere bestemmelsen slik at vitner kan fremsette egen søknad etter vitnebestemmelsen, slik at de som tidligere har hatt tillatelse etter utlf. § 8-3 ikke må skifte spor og søke om beskyttelse. Tillatelsen kan like fullt inngå som et vurderingstema etter søknad om asyl, som del av vurderingen av ul. § 38. Etter PODs kjennskap er det flere vitner i slike straffesaker som ikke har ønsket å søke om beskyttelse, men kun å bli vurdert etter vitnebestemmelsen. Kravet om å fremsette en søknad om beskyttelse kan i slike situasjoner fremstå som urimelig, kan innebære unødvendig saksbehandling, samt at ulikheter i rettigheter og oppfølgingsaktører i det såkalte refleksjonssporet og asylsporet kan gi unødvendige brudd i bistanden til ofre.

Gjennomgang også av utf. § 8-3 første og annet ledd

Vi anbefaler at departementet som følge av endringsforslaget av § 8-4 gjennomgår vilkårene for tillatelse etter utf. § 8-3 første og annet ledd, slik at det blir bedre sammenheng mellom de ulike bestemmelsene. POD viser til anbefaling i KOMs årlige tilstandsrapporter om at oppholdsgrunnlagene for antatte ofre for menneskehandel gjennomgås samlet og opp mot regelverk for rettigheter til bistand, beskyttelse og helsehjelp. Det er behov for enklere prosedyrer og et mer helhetlig regelverk, i tråd med ordlyd og formål gitt i Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel:

- Vi anbefaler å gjennomgå anbefalingene fra prosjektet som ble ledet av Justis- og beredskapsdepartementet i 2017-2018 "Helhetlig og brukersentrert tjeneste for ofre for

menneskehandel" om å utvikle en differensiert og oppdelt refleksjonsperiode (til sammen 6 måneder).

- Vi anbefaler å gjennomgå vilkårene for begrenset oppholdstillatelse etter utf. §8-3 annet ledd, slik at det klart fremgår at tillatelse kan gis i de tilfeller som er foreslått omfattet av endringene i utf. § 8-4.
- Vi anbefaler å avklare i utlendingsregelverket hvorvidt førstegangssøknad og klagebehandling om refleksjonsperiode mv. (utlendingsforskriften § 8-3 første eller annet ledd) gir rett til lovlig opphold og hvilke vilkår som gjelder for tillatelsen. Det samme gjelder ved søknad om fornyelse av en tillatelse etter utlendingsforskriften § 8-3 annet ledd når tidligere tillatelse etter bestemmelsen er gitt for mindre enn ni måneder. En slik klargjøring kan bidra til økt forutsigbarhet og kontinuitet i bistanden, med formål at ofre styrkes som vitner i straffesak.
- Vi anbefaler i bestemmelsene bruk av begrepet "samarbeid med politiet" fremfor "anmeldelse". Se nedenfor for nærmere kommentar.

Vi har merket oss at departementet i høringsbrevet legger vekt på å stimulere til at ofre for menneskehandel samarbeider med politiet. Vi støtter et slikt fokus og anbefaler i den forbindelse konsekvent å bruke formuleringen "samarbeid med politiet i straffesak" fremfor "anmeldelse av forholdet". I Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel er det en slik formulering som er brukt, både om refleksjonsperioden (artikkel 13) og om oppholdstillatelse (artikkel 14), noe som legger til rette for en videre tolkning og i større grad støtter opp om politiets behov. Se også forarbeidene til Europarådskonvensjonen punkt 173-175 og punkt 180-189.

Dersom refleksjonsperioden i tillegg deles opp i en totrinnsprosedyre, kan det tilrettelegges for tiltak slik at personene tidligere kan ta stilling til et eventuelt samarbeid med politiet. Vi viser nærmere til anbefalingene fra prosjektet "Helhetlig og brukersentrert tjeneste for ofre for menneskehandel".

POD anbefaler at departementet tar initiativ til en nærmere utredning av disse spørsmålene, i lys av de foreslåtte endringer i utlf. § 8-4.

Med hilsen

Håkon Skulstad
assisterende politidirektør

Kristine Langkaas
seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.



Deres referanse:

Vår referanse:
201909366

Sted, Dato
25.7.19

HØRINGSUTTALELSE FRA OSLO POLITIDISTRIKT – ENDRINGER I UTLENDINGSFORSKRIFTEN – OPPHOLDSTILLATELSE TIL OFRE FOR MENNESKEHANDEL SOM AVGIR FORKLARING I STRAFFESAK.

Innledning

Det vises til høringsnotat av 25. juni 2019.

I hvilken grad ofre for menneskehandel skal ha rett til opphold i Norge er i utgangspunktet et politisk spørsmål. Punkt 2 i høringsnotatet legges således til grunn som premiss. Selv om det legges til grunn et politisk ønske om å utvide muligheten for oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel er det viktig å ha med seg betraktningene i punkt 5 i høringsnotatet. Oslo politidistrikt er enig i departementets vurderinger her. Det å være et offer for menneskehandel bør ikke i seg selv, isolert sett, være grunnlag for opphold. Men det finnes åpenbart en rekke omstendigheter som innebærer at ofre for menneskehandel bør og skal få opphold. Utformingen av reglene er krevende idet disse skal ivareta de reelle behovene som ofre for menneskehandel kan ha for opphold, samtidig som reglene må utformes slik at de i minst mulig grad gir grunnlag for misbruk og/eller falske anmeldelser motivert av ønske om opphold.

Dagens regler ivaretar i utgangspunktet ofre for menneskehandel på en god måte. De foreslåtte endringene anses å innebære noe utvidelse, forøvrigt er endringene som er foreslått kodifisering av praksis og klargjøring av regelverket. Dette siste er viktig i forhold til at regelverket skal være lett tilgjengelig for folk og gi forutberegnelighet. Begge deler er i seg selv gode grunner for endringene.

Dette er Oslo politidistrikts kommentarer til forslaget i punkt 7 om endringer i forskriftens § 8-4, annet ledd.

Kommentarer til høringsnotatets punkt 7 – endringer i utlendingsforskriftens § 8-4, annet ledd.

Det foreslås at henvisningen til § 257 (menneskehandel) og § 315, 1. ledd (hallik) fjernes og erstattes med en henvisning til "en straffesak". Etter forslaget vil forskriftenes § 8-4, annet ledd få følgende ordlyd : "*.....kan det innvilges oppholdstillatelse til utlending som har avgitt forklaring for retten eller for politiet i en straffesak, dersom utlendingen er et offer for menneskehandel og forklaringen har sammenheng med dette*"

Så vidt en kan se er det denne endringen som utvider adgangen til oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel. Det kan åpenbart tenkes flere typer tilfeller hvor søkeren kan avgi en forklaring uten at dette er en sak etter § 257 (menneskehandel) eller § 315 (hallik) men hvor søkeren er et offer for menneskehandel og kan ha et reelt behov for opphold. Dette vil typisk være situasjoner hvor søkeren har anmeldt menneskehandel, men hvor det ikke foreligger tilstrekkelig bevis for at vedkommende har vært utsatt for menneskehandel. Derimot så kan det la seg gjøre å bevise f.eks. en enkeltstående voldshendelse eller en frihetsberøvelse, hvor bevistemaet er et annet og det kan foreligge bevis i form av for eksempel vitneobservasjoner, legeerklæringer el. Ved anmeldelse for utnyttelse til (tvangs)arbeid kan forklaringen være avgjørende i forhold utnyttelse av utlendingers arbeidskraft eller brudd på arbeidsmiljøloven selv om menneskehandel ikke kan bevises. Når fornærmede avgir forklaring i slike tilfeller kan det være god grunn til å utvide adgangen til opphold, idet situasjonen for fornærmede kan være den samme uavhengig av om tiltalen gjelder menneskehandel eller vold.

For at denne utvidelsen skal "treffe" målgruppen – nemlig utvide adgangen til opphold for ofre for menneskehandel – men samtidig ikke favne for vidt og åpne for misbruk, knyttes adgangen til opphold oppimot at utlendingen som har avgitt forklaringen må være offer for menneskehandel og at forklaringen må ha sammenheng med dette. Denne avgrensningen er helt nødvendig. Uten en slik sammenheng vil adgangen til opphold bli for vid og tilfeldig, men samtidig kan vi se at formuleringene og de vurderingstemaene det legges opp til kan medføre en rekke vanskelig spørsmål.

Når det ikke er funnet tilstrekkelig bevis til at det reises en menneskehandel sak, oppstår spørsmålet om hva som skal danne grunnlaget for å konkludere med at vedkommende likevel er et offer for menneskehandel, og hva som skal til for å konkludere med dette (hvor stor grad av sannsynlighet kreves) og hvem som skal gjøre denne vurderingen. I punkt 8 legges det opp til at det er politiet som skal vurdere dette jfr. uttalelsen: " For det det første må det foreligge en vurdering fra politiet om søkeren anses å være et offer for menneskehandel". En går derfor ut ifra at det er politi/påtalemyndighet som på bakgrunn av straffesaksdokumentene skal vurdere dette og gi en uttalelse om det. Dersom søkeren har anmeldt en person for menneskehandel og påtalemyndigheten finner at bevisene ikke holder og deretter henlegger menneskehandelsaken, så kan det imidlertid være problematisk for påtalemyndigheten å samtidig uttale at man legger til grunn at fornærmede er et offer for menneskehandel. Dette har en side mot uskyldspresumsjonen, idet det vil hefte tvil om påtalemyndigheten likevel mener at den anmeldte har gjort noe straffbart selv som saken er henlagt. For påtalemyndigheten å nærmest argumentere for at søkeren er et offer for menneskehandel, og begrunne dette med f eks. at man tror på vedkommendes forklaring selv om bevisene ikke holder til domfellelse, er sannsynligvis i strid med uskyldspresumsjonen. Dette kan sammenliknes med for eksempel voldtektssaker, i slike saker kan påtalemyndigheten ikke henlegge saken og samtidig uttale at man tror på fornærmede, da en slik uttalelse fort kan være i strid med uskyldspresumsjonen.

Videre kan det reises spørsmål ved hva som ligger i at forklaringen har "sammenheng" med at vedkommende er offer for menneskehandel. Hva som legges i dette vilkåret bør etter politiets mening drøftes noe nærmere. Hvor direkte eller klar må denne sammenhengen være? Å vite hvor mye som kreves for at det anses å være en tilstrekkelig "sammenheng" er helt avgjørende for hvor stor utvidelse endringen innebærer. Dersom det kreves en svært liten sammenheng, vil dette medføre en kanskje større utvidelse enn det er en reell begrunnelse for? Det bør også være en viss tydelighet i hva slags sammenheng som kreves for å unngå falske anmeldelser og grunnløse søknader.

Ytterpunktene antas å være ganske klare. Dersom bakmannen har utøvd vold mot offeret i forbindelse med utnyttelsen og saken gjelder en eller flere av disse voldshendelsene er det en ganske åpenbar sammenheng. Og motsatt dersom et offer for menneskehandel er vitne til et ran på Kiwi når hun handler mat, så har vitneforklaringen i ranssaken ikke sammenheng med situasjonen som offer for menneskehandel. Det samme gjelder dersom hun selv blir utsatt for en straffbar handling helt uavhengig av utnyttelsen, for eksempel offer for "blind" vold på byen eller blir frastjålet lommeboken på bussen. Men det kan oppstå noen vanskelige avgrensninger mellom disse ytterpunktene. Hva hvis vedkommende blir utsatt for vold av andre enn utnytter, men i en situasjon vedkommende var i på grunn av utnyttelsen? Hva med situasjoner hvor den antatte gjerningsmannen er den samme som tidligere har utnyttet vedkommende, men hvor foranledningen til saken er en helt annen? Hva med annen kriminalitet som utnytter begår – straffbare handlinger av en annen karakter - som for eksempel bedragerier eller narkotikalovbrudd som fornærmede blir vitne til fordi hun er i nærheten av utnytter. Er det naturlig å si at et evt. vitnemål fra offeret om slike handlinger har sammenheng med utnyttelsen til menneskehandel?

Det er vanskelig å tenke seg en annen ordlyd som vil gi en nærmere avgrensning. Men hva som kreves av denne "sammenhengen" kan drøftes ytterligere i forarbeider som kan gi veiledning til vurderingen av når en forklaring fra et offer for menneskehandel faktisk anses å ha sammenheng med menneskehandel selv om straffesaken dreier seg om et annet straffbart forhold.

Videre foreslås vilkåret om at søkeren skal ha brutt med miljøet inntatt i ordlyden. Det opplyses at dette er i tråd med gjeldende praksis og det fremstår dermed fornuftig å innta dette i forskriften. Det er viktig i forhold til forutberegnelighet at alle vilkår kan leses mest mulig tydelig ut fra bestemmelsens ordlyd.

Det fremstår videre som fornuftig å bytte ut begrepet "like vanskelig situasjon" med en liste med momenter som eksemplifiserer hva en slik vanskelig situasjon kan gå ut på. De foreslåtte momentene som er listet opp er alle gode eksempler hva som enten alene eller sammen kan medføre en situasjon som begrunner behov for opphold. Politiet har ingen innvendinger til momentene som sådan.

Det er imidlertid nødvendig å knytte noen kommentarer til det som er omhandlet i punkt 8 vedr informasjonsutveksling. Som det fremkommer under dette punktet er det politiet og påtalemyndigheten som skal gi opplysninger som er egnet til å avklare om en eller flere av de ovenfor nevnte momentene foreligger. Politiet skal gi sin vurdering av om søkeren anses å være et offer for menneskehandel (jfr. det som ble kommentert ovenfor), om søkeren har brutt med miljøet, om det er grunn til å tro at søkeren eller familien er utsatt trusler eller vold

(her eller i hjemlandet) som følge av forklaringen og om evt. gjerningsmannen er kjent med forklaringen.

Politiet er som sagt ovenfor enig i at dette er relevante momenter for å vurdere spørsmålet om opphold. Det er ingen tvil om at momentene er sentrale i forhold til å vurdere søkerens situasjon og behov for opphold.

I praksis er det imidlertid dessverre slik at politiet i mange tilfeller har svært mangelfulle opplysninger og ikke på noen måte er i stand til å gi slike uttalelser. Departementet er inne på dette på side 8 i høringsnotatet hvor det omtales at Utlendingsforvaltningen i praksis ofte ser at søker har gitt så lite opplysninger at politiet ikke har noe å jobbe med. I mange tilfeller har politiet lite annet enn søkerens egen forklaring å bygge på. Ofte ligger hendelsene som anmeldes tilbake i tid, begått i et annet land, av ukjente (ikke identifiserbare) gjerningsmenn. Det oppgis ikke vitner eller vitnene er ikke i stand til å supplere opplysningene, og det foreligger heller ikke andre opplysninger som er egnet til å verifiseres søkerens forklaring. Politiet har i slike tilfeller ingen reell mulighet til å vurdere verken om søkeren er et reelt offer for menneskehandel, om vedkommende har brutt med miljøet, om vedkommende er i noen utsatt posisjon eller om gjerningsmannen er kjent med anmeldelsen.

Det reises kanskje spørsmål om det vi her beskriver er et stort problem, om dette gjelder mange saker eller bare noen få? Svaret er at det faktisk er dette som er situasjonen i de fleste sakene. Det er kun et lite fåtall av sakene som blir etterforsket på en slik måte at man har et reelt grunnlag å vurdere disse spørsmålene på bakgrunn av.

I de få sakene hvor det foreligger opplysninger som kan etterforskes kan politiet ha noe mer opplysninger og være i stand til å vurdere noe mer. I slike tilfeller kan man normalt si noe om momentene omkring søkerens samarbeid med politiet, om det er gitt uriktige opplysninger og generelle opplysninger om etterforskningen. Men selv i denne type saker er det svært vanskelig å ha noen oppfatning om for eksempel søkeren har brutt med miljøet, om graden av fare for vold eller trusler i hjemlandet osv. Politiet følger ikke med på hva søkeren foretar seg og kan ikke bekrefte eller avkrefte om søkerens opplysninger om å ha brutt med miljøet er korrekte. Det er heller ikke realistisk å forvente at etterforsker/påtaleansvarlig her i Norge skal kunne vurdere risiko i hjemlandet, utover å gjengi hva søker selv har sagt og hva evt. vitner har sagt.

Erfaringsmessig er det svært få saker hvor politiet har den nødvendige informasjon til å kunne vurdere de nevnte momentene. Selv i saker som har vært gjenstand for etterforskning er det vanskelig å vurdere disse spørsmålene. Når det i forslaget punkt 8, legges til grunn at "Utlendingsforvaltningen vil i saker som behandles etter § 8-4, annet ledd være avhengig av en nærmere vurdering fra politiet av de relevante momentene for å vurdere om oppholdstillatelse skal gis" så er dette rett og slett urealistisk.

Som nevnt i høringsnotatet på side 8, kan slike anmeldelser være inngitt uten at søker er reelt sett interessert i å samarbeide, eller anmeldelsen kan være falsk og motivert av et ønske om opphold. Men den behøver ikke være det. Det kan være reelt at søker ikke har flere opplysninger eller søker kan være for redd til å gi flere opplysninger. Når politiet står ovenfor slike anmeldelser – og det gjør vi svært ofte – kan vi ikke konkludere verken den ene eller andre veien. I disse tilfellene har politiet ikke noen mulighet til å etterforske videre, det foreligger ikke noen kjent gjerningsmann og saken blir henlagt. I forhold til straffeprosessens krav utgjør ikke denne type anmeldelser noen utfordringer, men i forhold et system som forutsetter at politiet skal foreta vurderinger som nevnt ovenfor er denne type anmeldelser

åpenbart en utfordring ikke bare for politiet, men også for utlendingsmyndighetene. Politiet og påtalemyndigheten kan i disse tilfellene ikke gi utlendingsmyndighetene de vurderingene som forskriften legger opp til. Situasjonen vil være svært lite tilfredsstillende både for polititjenestemennene som forventes å gi opplysninger og evt. vitne i utlendingssaken, og for Utlendingsforvaltningen, når det legges opp til å stilles spørsmål som tjenestemennene ikke kan svar på.

For å oppsummere kan vi si at momentene som er listet opp i forslaget er gode og relevante i forhold til å vurdere om søkeren er i en slik situasjon at hun/ han bør innvilges opphold. I praksis er det imidlertid viktig å være klar over at politiet i svært liten grad vil være i stand til gi de vurderingene som forutsettes i forslaget. Forslaget bygger således på en noe feil premiss, nemlig at en kan få disse vurderingene fra politiet. Det kan man som hovedregel ikke forvente å få, og hva er i så fall konsekvensen av det? Hvordan skal Utlendingsforvaltningen forholde seg når politiet ikke kan levere disse vurderingene?

Når det gjelder spørsmålet som drøftes i punkt 8, om en hjemmel til informasjonsutveksling, så er politiet selvsagt positive til en klar lovhjemmel for informasjonsutvekslingen. Men det er viktig å være klar over at politiet i mange tilfeller ikke kan bidra med den informasjonen som forskriften forutsetter.

Med hilsen

Audun Kristiansen

Politiinspektør
Seksjonspåtaleleder FEE

Saksbehandler
Line Presthus
Politiadvokat 2



NOTAT

SØR-VEST POLITIDISTRIKT

Til: Postmottak Pod
Fra: Seksjon for organisert kriminalitet, Sør-Vest
Politidistrikt
Kopi til:

Dato: 11.09.19
Vår referanse: Høringsnotat - Endringer i
Utlendingsforskriften Snr.19/2909
Saksbehandler: Karl Synnøve Torkelsen
Telefon: 51 89 90 30
Telefaks:

TILBAKEMELDING PÅ HØRINGSNOTAT - ENDRINGER I UTLENDINGSFORSKRIFTEN – OPPHOLDSTILLATELSE TIL OFRE FOR MENNESKEHANDEL SOM AVGIR FORKLARING I STRAFFESAK

Fagmiljøet for menneskehandelsaker i Sør-Vest politidistrikt har gått gjennom høringsnotatet om endringer i utlendingsforskriften – oppholdstillatelser til ofre for menneskehandel som avgir forklaring i straffesak. Vi vil komme med noen kommentarer vedrørende de foreslåtte endringene:

1. Det er listet opp flere vurderinger i Utlendingsforskriften § 8-4, 2. ledd bokstav a til e. Vi er ikke sikre på om den nye forskriften gjør det mer forutsigbart når man skal innvilges opphold etter denne paragrafen. Det kan virke som om lovgiver har hatt et sterkt fokus på å sikre seg om at ordningen ikke skal misbrukes.
2. Henvisning til hallikbestemmelsen er borte. Det fremstår som en innskjerping at forklaringen må ha hatt sammenheng med at utlendingen er et offer for menneskehandel. Mange halliksaker har mye til felles med menneskehandel til seksuelle formål, og av den grunn burde de vært særskilt nevnt.
3. Vilkåret om at ofre må ha brutt med miljøet blir etter vårt syn vanskelig å praktisere. Hva innebærer dette egentlig? Hvilken grad av aktivitet forventes av personen? I vår digitale verden er kontaktmulighetene mange og det er blant annet vanskelig å gjøre seg utilgjengelig for kontakt.
4. Utlendingsforskriften § 8-4, 2. ledd bokstav e. Det er etter vårt syn tilstrekkelig at det henvises til "særlige grunner taler mot at tillatelse gis" (jf. § 8-4. 1. ledd bokstav b). Den konkrete henvisningen til "uriktige opplysninger..." er etter vårt syn egnet til å innskjerpe/problematisere bestemmelsen på en måte som høringsinstansen ikke har ment, jf. pkt 7 all den tid det presiseres at uriktig forklaring ikke automatisk bør føre til avslag. Videre passer dette alternativet ikke inn lovteknisk. Bokstav a-d gir alternative (ikke uttømmende) vurderingstema for å gi opphold, mens bokstav e omhandler grunner som taler mot å gi opphold.
5. Det er i forskriften presisert at forklaringen må være gitt i forbindelse med en straffesak. I menneskehandel saker får man sjelden sentrale bevis fra avhør av fornærmede eller mistenkte. Politiet må finne bevisene andre steder. Skjult

Sør-Vest Politidistrikt

Stavanger
Post: Postboks 240, 4001 STAVANGER
Besøk: Lagårdsveien 6

Tlf: 51 89 90 00
Faks: 51 89 91 00
E-post: post.sor-vest@politiet.no

Org. nr.:
Giro:
www.politi.no

etterforskning har mange ganger vist å være en viktig suksessfaktor for å få bevis og kunne iretteføre en menneskehandel sak. Ved å ha som et grunnvilkår at det må være avgitt forklaring i en straffesak, vil det kunne være vanskelig å få mulige offer for menneskehandel, som er for redde til å stå fram, til å gi politiet viktig informasjon. Dette kan være informasjon som kan brukes til å starte skjult etterforskning, men som kan være unntatt etter strpl. §242a. Dette kan være personer som har gitt politiet viktig opplysninger for å kunne starte skjult sak, men som pga frykt for liv, helse eller frihet, ikke tør å avgi en forklaring til politiet i en åpen straffesak. Disse personene burde fått mulighet til å kunne få opphold dersom politiet kan bekrefte at de er offer for menneskehandel og at de har bidratt med viktig informasjon for at en sak er blitt etterforsket.



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

FINNMARK POLITIDISTRIKT

Deres referanse:

Vår referanse:
201902744-4 008

Sted, Dato
Kirkenes, 16.9.2019

HØRINGSSVAR- FORSLAG TIL ENDRINGER I UTLENDINGSFORSKRIFTEN- OPPHOLDSTILLATELSE TIL OFRE FOR MENNESKEHANDEL

Finntididistrikt er av den oppfatning at Departementets forslag om å utvide gruppen av ofre som kan få opphold etter utlf. § 8-4 annet ledd er fornuftig. Ved å fjerne henvisningene til strf. § 257 og 315 (1) i bestemmelsen, og i stedet kun henvise til "en straffesak" kan det bidra til å ivareta bestemmelsens formål på en bedre måte. Hvilket straffebed det opprettes en anmeldes eller tas ut tiltale etter, vil det likevel være slik at en avgitt forklaring, uansett sakstype setter en utlending i en vanskelig situasjon. Departementets forslag kan bidra til at offer for menneskehandel ønsker å samarbeide med politiet i større grad, at de tørr å stå frem i en rettsprosess uten frykt for represalier og det kan øke sannsynligheten for at bakmenn blir straffet.

Med hilsen

Trond Eirik Nilsen
konstituert politimester

Saksbehandler
Tommy Sneve
juridisk seniorrådgiver

FINNMARK POLITIDISTRIKT

Post: 9917 Kirkenes
E-post: post.finnmark@politiet.no

Tlf.: 78 97 20 00
Faks: 78 97 2140

Org. nr.: 984000049
www.politi.no

Deres referanse:

Vår referanse:
201903646-3Sted, Dato
Hamar, 14.08.19**HØRINGSSVAR - FORSLAG TIL ENDRINGER I UTLENDINGSFORSKRIFTEN -
OPPHOLDSTILLATELSE TIL OFRE FOR MENNESKEHANDEL**

Viser til henvendelse fra Politidirektoratet av 4.7.19 vedrørende innspill til høring om endring i utlendingsforskriften. Opprinnelig frist var 2.8.19, senere utsatt til 16.8.19.

Høringsnotatet er forelagt følgende enheter i distriktet, som har kommet med innspill:

- Felles enhet for etterretning og etterforskning (*Gruppe for menneskehandel*)
- Felles enhet for utlending og forvaltning
- Felles enhet for påtale

Fagmiljøet som arbeider mot menneskehandel (herunder tilknyttet påtale) stiller seg positiv til endringen i regelverket, og legger spesielt merke til at dette gjelder ofre og ikke alle som bidrar som vitne eller annet i menneskehandelsaker. Forslaget om at refleksjonsperioden må trekkes ved søknad om asyl tiltres, da bruk av refleksjonsperiode lett kan utnyttes. Det samme gjelder utsettelse av frist for Dublin-prosedyren der refleksjonsperiode blir søkt.

Vi har merket oss at vurderingene utlendingsmyndighetene skal gjøre er basert på informasjon fra politiet, og vi understreker betydningen av dette. Det kan være mange årsaker til at saker blir henlagt, blir subsumert under andre bestemmelser enn strl. § 315 og 257/258 mv. Politiet vil i mange av disse sakene sitte på informasjon som kan gi et godt grunnlag for en helhetlig og realistisk vurdering av en persons status. God kommunikasjon mellom utlendingsmyndighetene og politiet vil gi et godt grunnlag for å kunne vurdere hvem som er reelle ofre for menneskehandel og hvem som ikke er det.

Utlendingsenheten anfører at det i startfasen av en etterforskning vil være av avgjørende betydning at offeret får tillit til politiet og at politiet får opplysninger fra ofrene så raskt som mulig. En forenkling som forslaget innebærer, spesielt med en momentliste for vurdering om oppholdstillatelse skal gis, vil kunne bidra til at tilliten til politiet blir opparbeidet raskere og at bakmenn raskere blir identifisert.

Faren er som beskrevet at dette vil bli utnyttet ved å gi uriktige eller mangelfulle opplysninger for å få opphold i riket, men at en evt. straffesak ikke ender opp med tiltale om menneskehandel er uproblematisk så lenge det er en klar sammenheng mellom offerets opplysninger og straffesaken.

Påtalebeten slutter seg til bekymringen relatert til at personer gir uriktig informasjon for å få opphold i Norge. Dette momentet gjelder ikke bare fare for misbruk av en ordning for å sikre seg opphold på uriktig grunnlag, men også fare for rettsikkerheten når uriktig informasjon fremsettes, eksempelvis falske og uriktige anklager. Dette vil også kunne berøre den alminnelige tilliten til politiet og straffesaksbehandlingen.

Oppsummert anser Innlandet politidistrikt at endringen gir en bedre mulighet for å gi ofrene beskyttelse når de står fram som offer for menneskehandel. Muligheten for å utnytte regelverket med de konsekvenser som er angitt over må man være oppmerksom på.

Med hilsen

Bjarte Espe (*sign*)
Politiinspektør/Felles enhet for etterretning og etterforskning



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

ØST POLITIDISTRIKT

Deres referanse:

Vår referanse:
201913201

Sted, Dato
Ski, 13.08.19

INNSPILL TIL HØRING – FORSLAG TIL ENDRINGER I UTLENDINGSFORSKRIFTEN – OPPHOLDSTILLATELSE TIL OFRE FOR MENNESKEHANDEL

Øst politidistrikt viser til e-post fra Politidirektoratet den 04.07.2019 vedrørende høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet den 25.06.2019 om endringer i utlendingsforskriften når det gjelder oppholdstillatelse til ofre for menneskehandel. Politidirektoratet ber særlig om at høringen forelegges menneskehandelsgruppene/-miljøene samt utlendings/-forvaltningsseksjonene i politidistriktene da høringen både gjelder kobling mellom straffesak og oppholdssak og prosessuelle forhold rundt opplysning av slik sak.

Frist for merknader til Politidirektoratet er innen den 16.08.2019.

Nedenfor følger Øst politidistrikts innspill til Politidirektoratet. Vi har involvert politidistriktets utlendingsseksjon og fagmiljø for menneskehandel. Vi har noen innledende kommentarer til høringen generelt, hvoretter vi kommenterer enkelte punkter i høringsnotatet spesielt.

Generelle kommentarer til høringen

Øst politidistrikt mener i det vesentlige at de foreslåtte endringene er hensiktsmessige. Det er viktig at reglene for oppholdstillatelse til ofre for menneskehandel er tydelige og forutsigbare, og at de er innrettet slik at de kan anvendes og praktiseres effektivt av myndighetene. Vi mener at de foreslåtte endringene vil bidra til å gjøre regelverket klarere og mer forutsigbart, og det er positivt at målgruppen utvides utover de sakene som helt spesifikt etterforskes som menneskehandel eller hallikvirksomhet.

Vi støtter også tilnærmingen om ikke å gjøre endringer i terskelen for opphold i menneskehandelsaker slik at den ville avvike fra terskelen for andre saker som vurderes etter bestemmelsen om opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket. Misbruk av regelverket vil ha negative konsekvenser for tilliten til innvandringsreguleringen og til Norges evne til å bekjempe menneskehandel og relatert kriminalitet. Det ville f.eks. være svært undergravende for de iverksatte tiltakene dersom det ble gitt oppholdstillatelse etter dette regelverket til utlendinger som selv har fungert som bakmenn i menneskehandelsaker. Det er derfor viktig at regelverket innrettes slik at

ØST POLITIDISTRIKT

muligheten for misbruk begrenses, og vi er positive til at departementet uttrykker viktigheten av dette ifm. gjennomgangen av regelverket og forslaget til endringer.

Til punkt 7. Forslag til endringer i utlendingsforskriften § 8-4 annet ledd

I høringsnotatets punkt 7 foreslår departementet endringer i utlendingsforskriften § 8-4 annet ledd for å gjøre regelverket klarere og mer forutsigbart, og for å utvide gruppen av ofre som kan få opphold etter bestemmelsen. I gjeldende bestemmelse er det et vilkår at utlendingen har avgitt vitneforklaring for retten eller for politiet i en sak etter straffeloven § 257 (menneskehandel) eller § 315 første ledd (hallikvirksomhet), og at det er grunn til å anse at utlendingen på grunn av sin forklaring befinner seg i en like vanskelig situasjon som slik utlending som nevnt i første ledd. Dette foreslås erstattet av et vilkår om at utlendingen har avgitt forklaring for retten eller for politiet i en straffesak, og at utlendingen er et offer for menneskehandel og forklaringen har sammenheng med dette.

Øst politidistrikt støtter i hovedsak de foreslåtte endringene i § 8-4 annet ledd. Vi er enige i at det er hensiktsmessig å erstatte henvisningene til menneskehandel og hallikvirksomhet med en generell referanse til "en straffesak". Det er vår erfaring at straffesaker som opprettes og initielt etterforskes som menneskehandelsaker ofte utvikler seg i retning av andre straffbare forhold og ender opp med en tiltale som handler om andre straffbare forhold enn menneskehandel eller hallikvirksomhet, samtidig som det likevel er klart for politiet at en har å gjøre med ofre for menneskehandel. Det er derfor fornuftig ikke å knytte oppholdsbestemmelsen opp mot de to konkrete straffebestemmelsene.

Øst politidistrikt tiltrer også forslaget om å erstatte vilkåret om at utlendingen "på grunn av sin forklaring befinner seg i en like vanskelig situasjon" med et vilkår om at utlendingen "er et offer for menneskehandel og forklaringen har sammenheng med dette". Endringen er en hensiktsmessig forenkling av regelverket, men reiser samtidig to spørsmål som bør avklares i et ikrafttredelsesrundskriv e.l.

For det første bør det være tydelig med hvilken grad av sikkerhet det må fastslås at utlendingen er et offer for menneskehandel. Den gjeldende bestemmelsen benytter uttrykket "grunn til å anse", mens den foreslåtte bestemmelsen kun fastslår at utlendingen "er" et offer. Av høringsnotatet fremgår det at bestemmelsen bare skal gjelde utlendinger som utlendingsforvaltningen, basert på informasjon fra politiet, legger til grunn at har vært ofre for menneskehandel. Videre fremgår det at det må være sannsynliggjort at utlendingen er et offer for menneskehandel. Dette er kriterier som med fordel kan fremgå av forskriftsbestemmelsen, ikke minst viktig av hensyn til utlendingens forutberegnelighet.

For det annet bør det være tydelig hva som kreves for at den avgitte forklaringen "har sammenheng" med at utlendingen er et offer for menneskehandel. Den gjeldende bestemmelsen er mer tydelig, ettersom den krever at forklaringen er avgitt som vitne. Øst politidistrikt har ingen innsigelser mot at forklaringer avgitt med annen status enn vitne er relevante i denne sammenheng. Det er imidlertid uklart hva som menes i høringsnotatet med at statusen offeret får i straffesaken i noen tilfeller kan bero på ressursituasjonen og prioriteringer i politiet, og ikke av kvaliteten på forklaringen. Etter vår oppfatning må det legges til grunn at en person som anses som offer for menneskehandel får status som fornærmet, uten hensyntagen til ressursituasjonen og prioriteringer i politiet.

Øst politidistrikt er enig i at det er en sentral forutsetning at utlendingen har brutt med miljøet bak menneskehandelen, og vi tiltrer at dette vilkåret inntas eksplisitt i forskriftsbestemmelsen.

Når det gjelder listen over relevante momenter som skal hensyntas ved vurderingen av om det skal gis oppholdstillatelse, virker dette som en hensiktsmessig tilnærming. Slik bestemmelsen er utformet kan det imidlertid oppstå et rom for usikkerhet om hvilken vurdering de angitte momentene er relevante for – altså om momentene f.eks. er relevante for vurderingen om utlendingen er et offer for menneskehandel og forklaringen har sammenheng med dette, og for vurderingen om utlendingen har brutt med miljøet bak menneskehandelen. Det bør etter vårt syn tydeliggjøres at momentene retter seg mot vurderingen om det skal gis oppholdstillatelse, f.eks. ved å spesifisere dette eksplisitt: "Ved vurderingen av om det skal innvilges oppholdstillatelse skal det blant annet legges vekt på om utlendingen (...)"

Vi bemerker for øvrig at det er uheldig at det i første og tredje punktum vises til "utlendingen", mens det i annet punktum vises til "søkeren". Vi foreslår at begrepet "utlendingen" benyttes gjennomgående.

Til punkt 8. Informasjonsutveksling

Departementet foreslår et nytt fjerde ledd i utlendingsforskriften § 17-7 h som gjør det klart at utlendingsmyndighetene kan pålegge politiet å utlevere opplysninger som er nødvendige i sak etter forskriften §§ 8-3 og 8-4.

Øst politidistrikt oppfatter forslaget slik at det ikke endrer gjeldende praksis, men skal gjøre regelverket tydeligere. Vi har ingen innsigelser til den foreslåtte bestemmelsen.

Til punkt 9. Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet antar at forslaget vil ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser, i lys av det lave antallet identifiserte ofre for menneskehandel i Norge. Videre mener departementet at forslaget på sikt vil føre til redusert ressursbruk på grunn av enklere praktisering og mer effektiv saksbehandling. Det påpekes at forslaget innebærer en viss risiko for misbruk av regelverket.

Øst politidistrikt oppfatter ikke at forslaget vil føre til redusert ressursbruk i politiet på sikt. Selv om regelverket tydeliggjøres og presiseres, består i det vesentlige de materielle vurderingene som utlendingsforvaltningen må foreta i saksbehandlingen og regelansvaret, herunder politiet i saksforberedelsen og ifm. bistand til saksopplysning på forespørsel fra Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda.

Når det gjelder straffeforfølgningen av menneskehandelsaker er det vår oppfatning at forslaget på sikt vil kunne føre til en viss økning i antall saker som følge av det legges bedre til rette for oppholdstillatelse til utlendinger som bidrar under etterforskning og irettføring.

Med hilsen

Eli Fryjordet
politiinspektør

Saksbehandler:

Erik Kongsgaard
politiadvokat 2

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

NATIONAL POLICE IMMIGRATION SERVICE
- NORWAY

Deres referanse:

Vår referanse:
201900895-2 008

Sted, Dato
Oslo, 30.07.2019

HØRING - FORSLAG TIL ENDRINGER I UTLENDINGSFORSKRIFTEN - OPPHOLDSTILLATELSE TIL OFRE FOR MENNESKEHANDEL

Det vises til e-post fra Politidirektoratet ved Marianne Foyn Ranheimsæter av 04.07.2019, hvor Politiets utlendingsenhet (PU) inviteres til å komme med innspill til forslag til endringer i forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften).

Frist er satt til fredag 02.08.2019. Under fremgår PUs kommentarer til enkelte av forslagene til Justis- og beredskapsdepartementet.

Innspill og merknader

I høringsnotat, nederst på side 6, viser departementet til at det kan være problematisk at søknader om asyl fra ofre for menneskehandel som har hatt begrenset oppholdstillatelse etter endt refleksjonsperiode etter utlf. § 8-3 annet ledd returneres etter Dublin-prosedyren. Departementet viser til at dette innebærer at en asylsøknad fra et offer for menneskehandel som har bodd lovlig i Norge, har anmeldt bakpersoner og som kan være i gang med rehabilitering i Norge, avslås uten realitetsbehandling. Det følger av høringsnotatet at departementet vil vurdere å gi en instruks til UDI om at personer som anses som ofre for menneskehandel og som har hatt eller fyller vilkårene for begrenset oppholdstillatelse etter utlf. § 8-3 annet ledd unntas fra Dublin-prosedyre, slik at disse kan få sin asylsak realitetsbehandlet i Norge, herunder også etter utlf. § 8-4 annet ledd.

Dersom den foreslåtte endringen etter utlf. § 8-4 gjennomføres, mener PU en slik instruks vedrørende § 8-3 annet ledd vil være hensiktsmessig da det vil kunne bidra til et mer helhetlig regelverk på dette området. Regelverket vil kunne fremstå mer forutsigbart, det vil kunne bidra til å gi ofrene økt trygghet til å samarbeide med politiet, og igjen dermed øke sannsynligheten for at bakpersoner blir straffet – som departementet i høringsnotatet på side 7, første avsnitt, trekker frem som ønskede konsekvenser av de foreslåtte endringene i § 8-4 annet ledd. Sett i lys av disse hensynene som ligger bak endringsforslaget, er det gode grunner for at en slik instruks bør gis. Dersom dette ikke skjer er det ikke vanskelig å tenke seg at dette vil kunne skape usikkerhet for ofre som vurderer hvorvidt de vil anmelde og forklare seg til politiet. Selv om unntak i dag kan gjøres fra Dublin-prosedyren er terskelen for

Politiets utlendingsenhet

Politiets utlendingsenhet
Post: Postboks 2095 Vika, 0125 Oslo
Besøk: Økernveien 11-13

Tlf: 22 34 24 00
Faks: 22 35 37 00
E-post:
politiets.utlendingsenhet@politiet.no

Org. nr.: 986 210 504 mva
Giro: 7694.05.17989
www.politi.no

dette høy. Som det fremgår av side 8, fjerde avsnitt, ønsker departementet å tydeliggjøre viktigheten av å samarbeide med politiet, og samtidig skape en større forutsigbarhet og trygghet for dem som samarbeider. Også dette vil tale for å gi en slik instruks som regulerer utlf. § 8-3 annet ledd.

PU vil videre understreke viktigheten av, som departementet foreslår, at § 8-4 annet ledd bare skal gjelde personer som utlendingsforvaltningen, basert på informasjon fra politiet, legger til grunn har vært ofre for menneskehandel. I disse sakene vil politiet ha gjort vurderinger knyttet til hvem og hva det skal tas ut tiltale for, og det vil være politiet som vet bakgrunnen for hvorfor det eventuelt ble tatt ut tiltale, at det ble tatt ut en annen tiltale enn etter strl. § 257 eller § 315, eller at det ikke ble tatt ut tiltale i det hele tatt. Det er politiet som vil kunne svare for hvilke vurderinger og hvilke hensyn som lå bak dette, for eksempel om tiltale mot en bakperson ble tatt ut for andre lovbrudd enn menneskehandel, men hvor offerets forklaring likevel utgjorde et sentralt bevis, eller der etterforskningen viser at personen likevel ikke har blitt utnyttet til menneskehandel. Politiet vil altså være de som vil være nærmest til å se om personene faller inn under formålet med bestemmelsen – eller ikke, og vurderingene fra politiet bør følgelig tillegges stor vekt.

PU viser til sist til side 7, tredje avsnitt, hvor det følger at den foreslåtte endringen bare skal gjelde personer som utlendingsforvaltningen, basert på informasjon fra politiet, legger til grunn har vært ofre for menneskehandel. Og på side 10 fremgår departementets forslag til den konkrete bestemmelsen, hvor det følger at den foreslåtte endringen skal gjelde "dersom utlendingen er et offer for menneskehandel". Av denne ordlyden kan det virke som det legges opp til en relativ høy terskel for når en person skal anses som offer etter denne bestemmelsen, og at denne terskelen er annerledes enn ordlyden i Stortingets anmodningsvedtak legger opp til ("sannsynliggjort"). Dersom departementet har tenkt at det skal være en realitetsforskjell i valget av en annen ordlyd for bl.a. å forhindre misbruk, kan det spørres om ikke dette allerede vil ivaretas godt nok av at vurderingen utlendingsforvaltningen skal ta, er basert på informasjon fra politiet, og ved at det er en "kan"-bestemmelse. Med tanke på den sammensatte sakshistorikken disse sakene kan ha, kan det også være nyttig å bevare noe av rommet for skjønn for utlendingsforvaltningen, og det kan spørres om dette reduseres ved departementets forslag til ordlyd. Et slikt rom for skjønn kan tenkes ivarettatt ved at det for eksempel fremgår av bestemmelsen at oppholdstillatelse etter § 8-4 annet ledd kan innvilges "dersom det er sannsynliggjort at utlendingen er et offer for menneskehandel".

Med hilsen

Kristel Lee Høgslett
seksjonsleder

Anders Jordet
politiadvokat

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Kopi til:
Marianne Foyen Ranheimsæter

Fra: Stephan Torp (Ekstern)
Sendt: 17. juli 2019 08:57
Til: Marianne Foyn Ranheimsæter; Postmottak POD
Emne: SV: øring- forslag til endringer i utlendingsforskriften- oppholdstillatelse til ofre for menneskehandel

Kategorier: Mørk rødbrun

UP har ingen merknader.

Mvh

Stephan Torp

Stephan Torp

seniorrådgiver

Utrykningspolitiet

Postboks 100

3291 Stavern

Tel.: +47 33 20 52 00

Mobil: +47 99 09 35 74

stephan.torp@politiet.no
