

Justis- og beredskapsdepartementet  
Postboks 8005 Dep  
0030 OSLO

Deres ref: 19/2901

Vår ref: 19/02343-7

Dato: 13.09.19

## **UDIs hørings svar - Endringer i utlendingsforskriften - Oppholdstillatelse til ofre for menneskehandel som avgir forklaring i straffesak**

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser til høringsnotat av 25. juni 2019 fra Justis- og beredskapsdepartementet om forslag til endringer i utlendingsforskriften – oppholdstillatelse til ofre for menneskehandel som avgir forklaring i straffesak.

### **Generelle innspill**

UDI støtter departementets forslag til endringer i utf. § 8-4 annet ledd, om en utvidelse av adgangen til å gi oppholdstillatelse til ofre for menneskehandel som har avgitt forklaring for retten eller politiet i en straffesak, ved at oppholdstillatelse kan gis uavhengig av hva slags straffesak det er avgitt forklaring i. UDI mener at departementets forslag til ny ordlyd i større grad ivaretar formålet med bestemmelsen, og vil bidra til økt forutberegnelighet for de som samarbeider med politiet i sak om menneskehandel.

UDI stiller seg bak departementets forslag om at annet ledd bare skal gjelde personer som utlendingsforvaltningen legger til grunn har vært ofre for menneskehandel, og at forklaringen i straffesaken må ha en sammenheng med dette for at bestemmelsen skal kunne gi grunnlag for oppholdstillatelse. Vi støtter departementets presisering om at det ikke er nødvendig å stille krav om at offeret må ha fått status som vitne eller fornærmet i saken, og mener at fjerning av dette kravet legger opp til en likebehandling som ikke avhenger av ressursituasjon og prioriteringer i politiet. UDI er også enige i departementets forslag om at vilkår om at utlendingen har brutt med miljøet bak menneskehandelen bør fremgå eksplisitt av bestemmelsen.

UDI er videre enige i at det må stilles vilkår om en årsakssammenheng mellom søkerens samarbeid med politiet og den situasjonen søkeren befinner seg i dersom dette skal gi grunnlag for opphold, og at bestemmelsen i utlendingsforskriften § 8-4 annet ledd fremdeles må legges opp til en konkret vurdering. UDI er imidlertid usikre på om den foreslåtte ikke-uttømmende momentlisten vil gi en enklere praktisering og mer effektiv saksbehandling for utlendingsforvaltningen enn dagens ordlyd i utlendingsforskriften § 8-4 annet ledd.

Dersom det ikke allerede er lagt opp til det, foreslår UDI at vitneinstruksen revideres i tråd med de nye bestemmelsene, slik at vilkår, vurderingsmomenter og

angivelser av terskler for vurderinger som angitt i høringsnotatet fremgår tydelig. Videre bør forhold knyttet til informasjonsutvekslingen mellom politiet og UDI fremgå klart av instruksen.

UDI mener det bør gjøres tydelig at det som fremgår av GI-31/2010 punkt 6 om innholdet i tillatelsen fortsatt gjør seg gjeldende.

### **Innspill til punkt 6 Særlig om Dublin-prosedyren i menneskehandelssaker**

UDI er i hovedsak enig med departementets fremstilling av gjeldende rett hva gjelder menneskehandel og Dublin-prosedyren. Vi viser til UDIs redegjørelse i brev av 9. august 2016 om UDIs praktisering av Dublin III-forordningen.

UDI viser imidlertid til departementets kommentar om at «fristene for å etablere ansvar og overføring løper fra fremsatt søknad om beskyttelse, slik at retur etter Dublin-regelverket kan være aktuelt ved en etterfølgende søknad om beskyttelse». UDI bemerker at fristen for å etablere ansvar overfor en annen medlemsstat løper fra søkeren søker om beskyttelse, mens fristen for overføring til ansvarslandet løper fra det tidspunktet ansvaret er etablert med ansvarslandet.

Departementet skriver at «ofre for menneskehandel som har rett til opphold etter vitnebestemmelsen i utlf. § 8-4 første ledd unntas allerede etter dagens praksis fra Dublin-prosedyren». UDI bemerker at det er ønskelig at departementet utdyper hvordan pkt. 5 i instruks om oppholdstillatelse til vitner i sak om menneskehandel mv. (GI-31/2010) skal forstås hva gjelder unntak fra Dublin-prosedyren. Ordlyden i utlendingsforskriften § 8-4 første ledd og pkt. 5 i instruksen er i henhold til vår oppfatning litt forskjellig. I forskriften § 8-4 første ledd står det blant annet «som fornærmet i en rettssak» og dette er ikke inkludert i punkt 5 i instruksen. Er det slik at ordlyden i punkt 5 skal forstås dithen at den utvider tvingende unntak fra Dublinbehandling utover det som er nedfelt i utf. § 8-4 første ledd? UDI anbefaler at unntaksreglene fra Dublin - prosedyren på dette feltet gjøres klarere.

UDI er i utgangspunktet positive til at det gis instruks om at personer som anses som ofre for menneskehandel, og som har hatt eller fyller vilkårene for begrenset oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-3 annet ledd, unntas Dublin-prosedyre slik at disse kan få sin asylsak realitetsbehandlet i Norge. Vi gjør likevel oppmerksom på muligheten for misbruk som en slik instruks kan medføre, ved at personer potensielt kan unndra seg Dublin-behandling ved å inngi mangelfulle eller falske anmeldelser.

UDI bemerker for øvrig at en tillatelse etter utlendingsforskriften § 8-3 ikke nødvendigvis innebærer noen rehabilitering for personen det gjelder, slik departementet skriver på side 6 siste avsnitt.

For at en instruks til UDI skal kunne få den tilsiktede virkningen og samtidig forhindre misbruk, anbefaler UDI at departementet gjennomgår regelverket for oppholdstillatelser etter utlendingsforskriften § 8-3 første og annet ledd. Vi viser her til funnene i «Sluttrapport – Ofre for menneskehandel – helhetlig og brukersentrert tjeneste», der det fremgår at det er behov for å styrke differensiering og tilpasning av perioden. For å sikre en helhet rundt de ulike oppholdsordningene mener vi at regelverket bør gjennomgås med tanke på å

tydeliggjøre ofrenes rettigheter og plikter i de ulike oppholdsordningene i forkant av at en eventuell instruks gis. Etter vår vurdering kan dette bidra til å sikre økt forutberegnelighet for ofrene, og i større grad forhindre misbruk av instruksene.

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

### Innspill til vilkåret «har vært offer for menneskehandel»

Vi viser til tidligere innspill fra UDI til departementet om at det er ønskelig med veiledning hva gjelder terskler for hva som skal være tilstrekkelig for å få opphold etter bestemmelsen. Vi mener at det som fremgår av høringsnotatet på flere punktet ivaretar dette behovet.

Vi presiserer imidlertid utfordringen med å vurdere om et forhold som et antatt offer har vært utsatt for faktisk er å anse som menneskehandel dersom tiltale er tatt ut etter andre straffebud enn menneskehandel.

Vi mener at det bør klargjøres hvilken terskel som skal legges til grunn for at utlendingsforvaltningen skal kunne etablere at en utlending «har vært offer for menneskehandel» i de saker der en utlending mener seg utnyttet i menneskehandel, men hvor politiet har tatt ut tiltale eller etterforsket saken etter andre straffebestemmelser.

UDI foreslår at utlendingsforvaltningen i slike vurderinger gis anledning til å vektlegge formålet med bestemmelsen, som vist til i GI-31/2010.

### Innspill til vilkåret «har brutt med miljøet bak menneskehandelen»

Når det gjelder vilkåret om at utlendingen har brutt med miljøet bak menneskehandelen, viser UDI til innspill av 8. oktober 2018 om at dette er vanskelig for politiet og UDI å vurdere. Ut fra dagens praksis i UDI vurderes det som sannsynlig at en utlending har brutt med miljøet bak menneskehandelen, forutsatt at utlendingen selv gjennom sin forklaring har sannsynliggjort dette og det ikke finnes konkrete holdepunkter for det motsatte. Som presisert i brev av 8. oktober 2018 anbefaler UDI at det det gjøres tydelig at de alminnelige reglene om tilbakekall av tillatelsen, jf. utlendingsloven § 63, fortsatt gjør seg gjeldende i de tilfeller der søkeren gjenopptar kontakten med miljøet bak menneskehandelen.

### Innspill til vurderingsmoment a)

Når det gjelder forslaget til vurderingsmomentet som gjelder hvorvidt utlendingen som følge av den avgitte forklaringen har vært utsatt for trusler, represalier eller overgrep mot seg selv eller familien, foreslår UDI at det i forslaget presiseres at trusler mot familie både kan gjelde familie i Norge og i hjemlandet. Ut fra UDIs erfaring kan både familie i Norge og i hjemlandet ha blitt utsatt for trusler, represalier eller overgrep som følge av utlendingens vitnemål.

#### Innspill til vurderingsmoment b)

Når det gjelder forslaget om at et vurderingsmoment skal være om utlendingen som følge av den avgitte forklaringen kan risikere trusler, represalier eller overgrep mot seg selv eller familien ved retur til hjemlandet. Vi mener at slike momenter kan indikere at en søker befinner seg i en vanskelig situasjon som følge av vitnemålet. Vi viser imidlertid til den fremtidsrettede vurderingen som gjøres når opphold etter utlendingsloven § 28 1 a vurderes, og ser at departementets forslag med dette blant annet vil kunne fange opp de som eventuelt med henvisning til internflukt ikke innvilges etter denne bestemmelsen.

#### Innspill til vurderingsmoment c)

Når det gjelder vurderingsmomentet om at det skal legges vekt på om utlendingen har samarbeidet med politiet, viser vi til den foreslåtte ordlyden i annet ledd, hvor vi leser «kan det innvilges oppholdstillatelse til utlending som har avgitt forklaring for retten eller for politiet i straffesak» som at samarbeid med politiet allerede stilles som en betingelse for oppholdstillatelse. Vi ser imidlertid i utdypende tekst i høringsnotatet at det gis noe veiledning til vurderingen av foreslått bokstav c, og at det her stilles krav om at politiet vurderer at søkeren reelt sett har samarbeidet.

UDI mener at dette er et viktig vurderingsmoment for å hindre at utlendinger uten et reelt ønske om å samarbeide med politiet kan skaffe seg et oppholdsgrunnlag ved å inngi anmeldelser med svært sparsomme opplysninger om bakmenn eller ved å gi uriktige opplysninger.

Vi savner for øvrig i forslaget til ordlyd i annet ledd en henvisning til krav om at søkeren skal være i en vanskelig situasjon som følge av sitt samarbeid med politiet, da dette ut fra teksten i høringsnotatet ser ut til å stilles som en forutsetning når departementet i fjerde avsnitt side 8 skriver «Det vesentlige bør være hvorvidt politiet vurderer at søkeren reelt sett har samarbeidet og er i en vanskelig situasjon som følge av dette samarbeidet».

For tydeliggjøring av kriteriet om at søkeren befinner seg i en vanskelig situasjon som følge av et reelt samarbeid med politiet, foreslår UDI at bokstav c) kan lyde:

c) har samarbeidet med politiet under etterforskningen og er i en vanskelig situasjon som følge av dette

#### Innspill til vurderingsmoment d)

Når det gjelder vurderingsmomentet som gjelder den samlede belastningen søkeren har vært utsatt for som følge av den avgitte forklaringen, har vi merket oss at departementet med henvisning til Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) øverst på side 8 i høringsnotatet og den foreslåtte ordlyden i bokstav d) legger opp til en terskel for vurderingen tilsvarende den som gjelder for saker etter utlendingsloven § 38 annet ledd bokstav d.

Vi viser til forarbeidene punkt 7.6.3.4. hvor det legges opp til at det i utgangspunktet bare vil være ved de mer alvorlige overgrepstilfellene at det kan være grunnlag for å gi oppholdstillatelse. Videre må det foreligge relevante omstendigheter ved retursituasjonen. Sett hen til formålet med bestemmelsen,

lurer UDI på om det er tilsiktet fra departementets side at det legges opp til en tilsvarende høy terskel for innvilgelse av saker etter utf § 8-4 annet ledd som etter utl § 38 annet ledd bokstav d.

UDI foreslår at departementet vurderer om også «helsemessig» bør inkluderes i ordlyden i bokstav d).

Når det gjelder humanitær situasjon, altså om en person får dekket sine grunnleggende behov, mener vi det bør presiseres at dette punktet gjelder ved retur til hjemlandet. UDI erfarer at personer som i lengre tid har hatt en uavklart fremtid som følge av samarbeid med politiet kan være i en vanskelig sosial og helsemessig situasjon også i Norge. Vi bemerker derfor at presisering om retur til hjemlandet ikke på samme måte bør være nødvendig for disse forholdene.

#### Innspill til vurderingsmoment e)

UDI mener at forslaget til ordlyd i bokstav e) sammen med veiledning til vurdering av bestemmelsen i høringsnotatet, bidrar til en klarere terskel for bevisvurdering enn ordlyd i dagens utf § 8-4 og tilhørende instruks.

#### Innspill knyttet til vurdering av barn som forklarer seg i sak om menneskehandel

UDI ser at det nye forslaget bidrar til en oppmykning i forhold til økt mulighet til å innvilge tillatelse til barn etter utlendingsforskriften § 8-4. Dette forslaget er i tråd med UDIs innspill av 8.oktober 2018. Vi viser imidlertid til kravet om at forklaringen må ha sammenheng med at søkeren er et offer for menneskehandel, og viser til at barn som selv ikke er offer for menneskehandel, men eksempelvis avgir forklaring i foreldres sak vil falle utenfor bestemmelsens ordlyd. UDI ber departementet vurdere om barn kan unntas fra kravet om at de selv må være offer for at de skal kunne innvilges etter bestemmelsen i utlendingsforskriften § 8-4 annet ledd. Vi viser til at barn etter dagens regelverk kan innvilges tillatelse etter utlendingsforskriften § 8-3 på bakgrunn av deres foreldres status som offer for menneskehandel.

#### **Innspill til punkt 8 Informasjonsutveksling**

UDI stiller seg bak departementets vurdering om at utlendingsforvaltningen i saker som behandles etter utlendingsforskriften § 8-4 annet ledd er avhengig av en nærmere vurdering fra politiet av de relevante momentene for å vurdere om oppholdstillatelse skal gis. UDI påpeker at det er sentralt for UDIs vurderinger at uttalelser fra politiets side er begrunnet ut fra faktiske forhold rundt person og sak, og støtter departementets oppramsing av hvilke forhold det forventes at politiets uttalelse skal inneholde informasjon rundt. Vi påpeker at informasjon om hvilke etterforskningskritt politiet har gjort i saken, og hvordan søkerens anmeldelse eventuelt har blitt gjort kjent for de anmeldte anses som særlig sentralt. Det er også sentralt at politiet overfor UDI opplyser om eventuelle forhold knyttet til trusler eller overgrep mot søkeren eller dennes familie.

Søk i valutaregisteret kan generelt være viktig for opplysning av menneskehandelsaker. UDI har ikke tilgang til valutaregisteret, men har tidligere

spilt inn at vi har behov for direkte søk i registeret. Dette gjelder både i menneskehandelssaker og enkelte andre sakstyper.

UDI foreslår som nevnt over at vitneinstruksen revideres i tråd med de nye bestemmelsene, og at det framgår tydelig hva som er politiets ansvar knyttet til å opplyse disse sakene.

Vi viser til det som følger av GI-31/2010 at politiet forbereder saken og videresender den til UDI for avgjørelse, og videre at det sammen med søknaden skal foreligge en uttalelse fra politiet/påtalemyndigheten som redegjør for søkerens vitneforklaring og saksforholdet, eventuelt gjennom kopi av dom. UDI gjør oppmerksom på at saken sjelden er forberedt fra politiets side når søknad om asyl overføres fra Politiets Utlendingsenhet (PU) til UDI. Vanlig praksis i disse sakene er derfor at UDI anmoder aktuelt lokalt politidistrikt om opplysninger i etterkant av at søknad om asyl er mottatt.

UDI er enig i forslaget til ordlyd i utlendingsforskriften § 17-7h nytt fjerde ledd, at politiet etter anmodning fra UDI eller UNE skal gi opplysninger som er nødvendige for opplysning av sak etter utlendingsforskriften § 8-3 og § 8-4.

### **Innspill til punkt 9 Økonomiske og administrative konsekvenser**

De foreslåtte endringene kan etter UDIs vurdering føre til at antall saker etter utlendingsforskriften § 8-4 første og annet ledd og § 8-3 første og annet ledd kan øke noe, men viser til at omfanget uansett vil være begrenset gitt det relativt lave antallet identifiserte ofre per år i Norge.

Med hilsen

Beate Holter  
fungerende avdelingsdirektør

Ina Knarvik Hørnes  
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur.

Brevet sendes kun elektronisk.