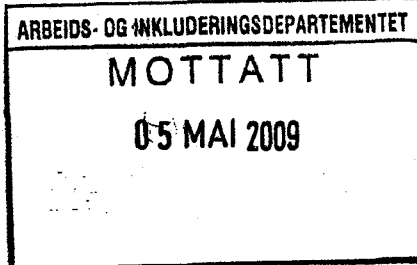




## RIKSADVOKATEN

Arbeids- og inkluderingsdepartementet  
Postboks 8019 Dep  
0030 Oslo



REF.:  
200900911

VÅR REF.:  
Ra 09-41 GKL/jaa  
584

DATO:  
30.04.09

### HØRING NY UTLENDINGSFORSKRIFT


Det vises til høringsbrev 16. februar d.å. med frist 30. april d.å. for å gi merknader til utkast til en rekke kapitler i ny utlendingsforskrift.

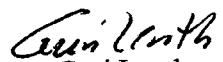
Forskriften gjelder i all hovedsak temaer som ligger utenfor påtalemyndighetens område, og riksadvokaten begrenser seg til en kort kommentar til utkastets § 8-4.

Bestemmelsen viderefører *hovedregelen* i någjeldende rundskriv AI-64/08 om oppholdstillatelse til utlendinger som vitner i straffesak om menneskehandel. Øvrige forhold som er omtalt i instruksen bør etter departementets mening fortsatt reguleres i retningslinjer/instruks.

Riksadvokaten har ikke tunge motforestillinger mot at hovedregelen nedfelles i forskriften, men vedlegger for helhetens skyld brev herfra av 6. oktober 2008 til Justisdepartementet hvor det fremkommer synspunkter og problemstillinger knyttet til det den gang foreliggende utkast til ovennevnte instruks. Disse har fremdeles gyldighet.

For ordens skyld gjør en oppmerksom på at brevet herfra var unntatt offentlighet i medhold av dagjeldende offentlighetslov § 5 annet ledd bokstav a.

  
Knut H. Kallerud  
ass. riksadvokat

  
Guri Lenth  
kst. statsadvokat

Vedlegg

Postadresse:  
Postboks 8002 Dep  
0030 OSLO

Kontoradresse:  
Stortorvet 2  
0155 OSLO

Telefon:  
22 47 78 50

Telefaks:  
22 33 31 12



## RIKSADVOKATEN

Justisdepartementet  
 Politiavdelingen  
 Postboks 8005 Dep  
 0030 Oslo

U. off., jf offl. § 5, 2. ledd bokstav a)

REF.:

VÅR REF.:

RA 08 - 425 GKL/jaa  
 584

DATO:

06.10.08

**UTKAST TIL INSTRUKS OM OPPHOLDS- ELLER ARBEIDSTILLATELSE TIL  
 UTLENDINGER SOM HAR VITNET I STRAFFESAK OM MENNESKEHANDEL -  
 HØRING**

**1. Innledning**

Det vises til ekspedisjon 19. september 2008 fra Justisdepartementet hvor riksadvokaten bes om eventuelle kommentarer til ovennevnte utkast innen 1. oktober d.å. Fristen er senere forlenget til i dag.

Riksadvokaten har forelagt instruksutkastet for Det nasjonale statsadvokatembetet, Oslo statsadvokatembeter, Trøndelag statsadvokatembeter, sjefen for Kripes og politimesteren i Oslo. De innkomne uttalelsene inneholder viktige synspunkter og vedlegges.

Riksadvokaten forstår instruksutkastet slik at det stiller opp følgende, kumulative, vilkår for at Utlendingsdirektoratet (UDI) skal gi oppholdstillatelse på humanitært grunnlag:

- Utlendingen er offer for menneskehandel.
- Utlendingen har gitt vitneforklaring som fornærmet i retten.
- Det er tatt ut tiltale etter straffeloven § 224 (menneskehandel).
- Utlendingen søker beskyttelse.

Oppholdstillatelse skal likevel ikke gis dersom det foreligger "særlige grunner", for eksempel at utlendingen har gitt falsk forklaring eller vitneforklaringen ikke har vært en belastning som det er rimelig at gir grunnlag for opphold.

**2. Generelt om sakstypen og behovet for oppholdstillatelse**

Forklaring fra ofrene er gjennomgående en forutsetning for å kunne ta ut tiltale og irettføre saker om menneskehandel og saker om overtredelse av straffeloven § 202 (halliksaker).

Trusler og represalier fra bakmenn, også mot fornærmedes familie i hjemlandet, gjør at det kan være en betydelig belastning å samarbeide med politi og påtalemyndighet i disse sakene. Velger offeret å forklare seg om de ansvarlige, kan det i noen tilfeller være svært vanskelig å vende tilbake til hjemlandet.

Riksadvokaten er på denne bakgrunn positiv til at det instruksfestes at ofre for menneskehandel som bidrar til å oppklare saker, har krav på oppholdstillatelse.

Det tilføyes at Norge, som kjent, også har konvensjonsforpliktelser på dette området, som en antar instruks vil bidra til å ivareta.

### 3. Nærmere om vilkår og omfang

Retningslinjene i utkastet vil formentlig være enkle å praktisere for UDI og vil gi god forutberegnelighet for dem som faller inn under instruks. Dette er selvsagt en fordel. (Det nevnes dog at etter utkastet kan det se ut til å være et vilkår at utlendingen "er offer for menneskehandel". Meningen må likevel være at det er tilstrekkelig at det er tatt ut tiltale.)

Problemet er, slik de vedlagte uttalelsene viser, at de foreslåtte avgrensningene trolig kan gi urimelige og tilfeldige utslag i enkeltsaker. Utlendinger som faller utenfor instruks kan riktignok få innvilget opphold etter en "ordinær" vurdering etter utlendingsloven § 8 annet ledd. Men dette ivaretar neppe behovet fordi denne muligheten nok lett vil fremstå som for uforutsigbar til at fornærmede tar sjansen på å stå frem i en straffesak. I tillegg kommer at dersom det nå gis en instruks med et snevert anvendelsesområde, kan dette lett bli tolket slik at man ikke har mulighet til å få opphold hvis kriteriene i instruks ikke er oppfylt.

Etter riksadvokatens oppfatning bør det på denne bakgrunn overveies å utvide instruks slik at flere grupper av ofre omfattes. Dette kan gjøres ved å utvide "skal-regelen", eller det kan gis mer skjønsmessige regler (i tillegg til eller i stedet for, "skal-regelen"). Avveiningen mellom å gi konsise regler som gir høy forutberegnelighet og godt incitament til å gi forklaring og fleksible regler som sikrer individuelt rimelige resultater, er ikke enkel.

Riksadvokaten heller i retning av at den foreslåtte "skal" regelen bør suppleres med mer skjønsmessige retningslinjer om at UDI skal legge vekt på om søkeren er i en situasjon som ligger nær opp til å ha vitnet som fornærmet i sak om menneskehandel og har behov for beskyttelse og ivaretagelse på lik linje som de som omfattes av utkastet. Dersom denne modellen velges, kan det formentlig være hensiktsmessig å omtale de situasjoner som kan gi grunnlag for oppholdstillatelsen utover "skal-tilfellene":

- I en del tilfeller kommer påtalemyndigheten til at det bare er grunnlag for tiltalte etter straffeloven § 202 uavhengig av at beskyttelsesbehovet for en eller flere fornærmede kan være betydelig. Omfatter tiltalen også straffeloven § 60a (organisert kriminalitet), kan dette være en indikasjon på at offeret er i en sårbar situasjon, men heller ikke dette bør nødvendigvis være avgjørende. Valget av straffebestemmelse sier for øvrig ikke alltid så mye om sakens strafferettslige alvor, jf. at strafferammen i §§ 224 første ledd og 202 første ledd er den samme. (Straffutmålingen i disse sakene er nærmere omtalt i riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for politiet for 2008, punkt III, V.)
- Kravet om at utlendingen må ha gitt forklaring "som fornærmet i en rettssak" kan muligens også gi en for snever tilnærming. Det forekommer at et sentralt vitne ikke er fornærmet i den saken hun vitner i, samtidig som behovet for ivaretagelse i Norge kan være sterkt etter vitneforklaringen. Dette vil for eksempel gjelde der et vitne er utnyttet av andre deler av nettverket enn det som er tiltalt i den konkrete saken (og hennes bakmenn ikke blir tiltalt i Norge eller "bare" blir tiltalt etter § 202). Det kan det være uheldig om et slikt vitne ikke kan forvente opphold i Norge på lik linje med de fornærmede i saken.

- Utkastet forutsetter at utlendingen må ha vitnet i rettssaken. I noen saker vil det være så mange fornærmede at det ikke er behov for at alle forklarer seg i retten, men behovet for beskyttelse og ivaretagelse kan være like stort for alle. Det ville være unødvendig belastende, både for rettsapparatet og utlendingene, om alle ofrene måtte stevnes som vitner for at de skal omfattes av instruksen. Dersom ikke alle føres som vitner, kan det også være noe tilfeldig hvem som vil kunne nyte godt av instruksen og hvem som faller utenfor.
- Utkastet forutsetter at det er tatt ut tiltale. Riksadvokaten er enig i at dette er et godt utgangspunkt, og et slikt krav i alminnelighet neppe er urimelig siden det vanligvis er mindre behov for beskyttelse om saken henlegges. Men i noen situasjoner kan det være behov for ivaretagelse i Norge også etter henleggelse. Det kan for eksempel tenkes at en sak må henlegges fordi det er overhengende fare for at fornærmedes familie blir utsatt for alvorlige represalier dersom det tas ut tiltale og forholdene i hjemlandet gjør at det ikke er mulig å gi tilfredsstillende beskyttelse der.

Et annet eksempel hvor det kan være behov for beskyttelse etter henleggelse, er hvor saken henlegges i Norge etter at den er (forsøkt) overført til utlandet.

(Riksadvokaten anbefaler for øvrig at oppregningen nederst på side 2 uansett tas ut. Det kan være mange andre grunner til at en sak henlegges, eller at utlendingen ikke føres som vitne, enn dem som er nevnt i utkastet.)


#### **4. Saksbehandling mv.**

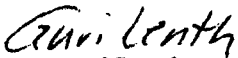
Utkastet legger opp til at menneskehandelsaken må ha kommet så langt at fornærmede "har avgitt vitneforklaring som fornærmet i en rettssak" før det gis oppholdstillatelse. Riksadvokaten antar dette innebærer at fornærmede må ha gitt forklaring under hovedforhandlingen i første instans. Dette er formentlig hensiktsmessig.

Riksadvokaten er også enig i at politiet (herunder påtalemyndigheten i politiet) bør gi en uttalelse som angitt i utkastet. (Det kan være aktuelt at uttalelse gis av statsadvokaten siden det her ofte vil være tale om saker hvor statsadvokaten har tiltalekompetansen og har ført saken i retten. Dette vil riksadvokaten eventuelt komme tilbake til etter at instruksen er fastsatt.)

Det må forventes at det vil bli hevdet at fornærmedes forklaring er, eller kan være, påvirket av muligheten for å få opphold i Norge. Det er derfor viktig at informasjon til fornærmede om muligheten for opphold er strengt korrekt og godt dokumentert. Notoritet er også viktig når det gjelder kontakten mellom politiet og utlendingsmyndighetene. Riksadvokaten vil vurdere om det er behov for retningslinjer herfra på dette punktet etter at instruksen til UDI er ferdigstilt.

Riksadvokaten kan om ønskelig bistå med den videre utformingen av instruksene. Under enhver omstendighet ber om å bli orientert så snart denne er klar slik at behovet for retningslinjer kan vurderes.

  
Knut H. Kallerud  
ass. riksadvokat

  
Guri Lenth  
kst. statsadvokat

**Vedlegg**

- Gjenpart: 1. Det nasjonale statsadvokatembetet, Trøndelag statsadvokatembeter, Oslo  
statsadvokatembeter  
2. Sjefen for Kripas  
3. Politimesteren i Oslo