

ROSA

Storgata 11

0155 Oslo

Oslo, 22.juli 2011

Høringsnotat, 14.04.2011: Utkast til forskrift til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

Arbeidsdepartementet har sendt på høring forslag til forskrift med hjemmel i lov 18.12.2009 nr.131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

ROSA står ikke på listen over høringsinstanser, men ønsker å bli regnet som en høringsinstans da vi arbeider tett på en relevant målgruppe for denne høringen.

ROSA er tiltak 15 i regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, og vårt mandat er å koordinere bistand og trygge oppholdssteder for kvinner identifisert som mulige ofre for menneskehandel. ROSA er et nasjonalt tiltak som administreres av Krisesentersekretariat som er en paraplyorganisasjon for krisesentre, og vi finansieres av Justis- og politidepartementet. Vi bistår kvinner i hele Norge, som søker om eller som har fått innvilget refleksjonsperiode. I tillegg bistår ROSA kvinner som har søkt asyl eller andre former for opphold.

Vi ønsker å kommentere punktvis på forslag vi mener berører målgruppen vi bistår, enten positivt eller negativt. Vi er ikke jurister, så våre kommentarer er basert på våre daglige erfaringer med regelverket i vårt arbeid med å bistå de som mottar hjelp. Generelt kan vi si at flere av dagens regler er unødvendig uklare, noe som gir stort rom for skjønn og som skaper svært ulik praksis i håndtering av regelverket i kommunene.

ROSA vil kommentere spesielt § 1 fjerde ledd hvor det foreslås ny regulering knyttet til personer som har fått innvilget refleksjonsperiode, § 3 tredje ledd hvor vilkårene for når tilflyttingskommunen kan vise en person tilbake til bosettingskommunen er endret og § 4 hvor det foreslås en forskriftsfesting av retten til økonomisk stønad og hjelp til å finne midlertidig bolig i en nødssituasjon for personer uten lovlig opphold.

1 Innledning

I innledningen til høringsnotatet oppgis følgende: *“(..)*Dette gjelder enkelte forslag til regulering av lovens anvendelse på personer som ikke er norske statsborgere og som ikke har bopel i riket. Gjeldende forskrift er uklar og ikke oppdatert i forhold til endringer knyttet til både arbeidsinnvandring og asylordningen de siste 15 årene.”

Kommentar: ROSA støtter synet på at det er på tide med en oppdatering og presisering av reglene som omfatter nye grupper utenlandske hjelpetrevende i Norge, som for eksempel ofre for menneskehandel som gis midlertidige oppholdstillatelser. Ofte er disse omfattet av unntaksbestemmelser i regelverket for utlendingsforvaltningen.

2 Bestemmelser om lovens anvendelse på personer uten bopel i riket

Høringsutkastet viser til at forslagene er utformet for å ivareta Norges forpliktelser i henhold til ulike avtaler som gjelder ulike borgere og grupper.

Kommentar: Norge har gjennom ratifisering av Europarådets konvensjon av 3.mai 2005 om tiltak mot menneskehandel påtatt seg en rekke forpliktelser. Etter vårt syn bør det derfor også vises eksplisitt til disse forpliktelsene, spesielt de listet i konvensjonens artikkel 12.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stprp/2007-2008/stprp-nr-2-2007-2008-.html?id=487233>

2.2 Ofre for menneskehandel og enkelte andre særskilte tillatelser

Dette punktet i høringsuttalelsen gir en begrunnelse for spesifiseringer gjort i paragraf 1, avsnitt 4 i utkast til forskrifter som lyder: *“Første og andre ledd gjelder ikke antatte ofre for menneskehandel som er innvilget midlertidig oppholdstillatelse (refleksjonsperiode), eller personer som har tillatelse til å bli i landet mens søknad om oppholdstillatelse eller klage på vedtak i sak om opphold er til behandling hos utlendingsmyndighetene, ved norsk domstol eller hos internasjonalt klagerorgan som Norge har anerkjent”*

Kommentar: ROSA stiller seg svært positiv til de spesifiseringer som er gjort i paragraf 1, avsnitt 4. Vår erfaring så langt er at NAV i ulike kommuner ikke har en ensartet håndtering når det gjelder søknader om økonomisk stønad og botilbud fra personer identifisert som mulige ofre for menneskehandel. Dette har gitt det utslag at mens NAV i noen kommuner har innvilget økonomisk støtte til personer som søker om midlertidig oppholdstillatelse (refleksjonsperiode) i perioden fram til de får svar på søknad om refleksjon, har andre NAV-kontor avslått dette. Det sier seg selv at antatte ofre for menneskehandel som ikke får innvilget økonomisk støtte mens deres søknad om refleksjon behandles av UDI, settes i en svært vanskelig situasjon. En økonomisk bistand fra NAV i denne perioden er avgjørende for at ofre for menneskehandel skal gis en reell mulighet til å ta imot den bistand og beskyttelse som de har krav på i henhold til Europarådets konvensjon. Det er i denne sammenheng også verdt å poengtere at refleksjonsperiode er et lavterskelopphold, og at tall fra UDI viser at de færreste får avslag på søknad om refleksjonsperiode.

2.3 Om bopel i riket

Kommentar: ROSA er enig i høringsbrevets anmodning om en konkret avklaring av begrepene rundt bopel i riket. Dette fordi kvinnene vi bistår i en periode fra 1 – 5 år, vil skifte oppholdsstatus flere ganger og derav også rettigheter. Dette skaper en stor utrygghet i en livssituasjon som allerede er preget av høyt stressnivå.

2.4 Personer som har tilbud om statlig innkvartering

Under dette punktet står det skrevet i høringsnotatet at: *“Mange blir værende i statlig innkvartering også etter at opphold er innvilget, i påvente av bosetting i en kommune. Enkelte velger å flytte fra det statlige tilbudet til en kommune på eget initiativ. Dersom en person som gjør dette søker om kommunale tjenester ved NAV-kontoret, vil kommunen kunne avslå søknaden med henvisning til at vedkommende har et statlig tilbud, med mindre dette etter en konkret vurdering anses som åpenbart urimelig. Dette foreslås regulert i § 2 andre ledd, og tilsvarer dagens bestemmelse. Det kan for eksempel være åpenbart urimelig å henvise søker til det statlige tilbudet hvis søker har nær familie som er bosatt i kommunen, eller der vedkommende egentlig klarer seg selv, men søker om engangsstønad i en akutt situasjon”*.

Kommentar: ROSA ønsker å belyse en lignende situasjon som vi mener også må anses som urimelig. Dette gjelder personer som innvilges opphold etter vitneforskriften (tidligere vitneinstruksen). Dette er personer som har vitnet i en alvorlig straffesak etter straffelovens § 224 (menneskehandel). Fra starten av straffesaken har de hatt opphold i form av refleksjonsperiode/midlertidig oppholdstillatelse, som igjen utløser rettigheter i NAV-systemet. Etter at rettssaken er over skal personen videre opphold vurderes etter vitneforskriften. Dette som følge av at de nå har behov for beskyttelse etter å ha vitnet. Søknad om beskyttelse etter vitneforskriften vurderes av asylavdelingen i UDI, og personens rettigheter flyttes følgelig over til det statlige systemet. De mister dermed rettigheter som de har hatt i NAV-systemet i de årene straffeforfølgingsprosessen har pågått.

De som har vitnet i en straffesak som omhandler menneskehandel får opphold i Norge, og dette er en avgjørelse som fattes av UDI relativt kort tid etter rettssaken. Når opphold er innvilget skal de så tilbake til kommunene og NAV i forbindelse med bosetting. Denne “hoppingen” mellom de ulike systemer skaper mange fysiske og psykiske problemer for de personene det gjelder. Vi har sett eksempler på kvinner med barn som har bodd i en kommune i de årene straffeforfølgingsprosessen har pågått, plutselig står i en situasjon hvor de må flytte til et statlig mottak ett eller annet sted i landet, mens søknaden om opphold vurderes. Det å måtte flytte fra det de opplever som trygge omgivelser, hvor barna er godt integrert i nærmiljø og barnehage, utgjør en stor psykisk belastning, som kommer på toppen av den belastning det utgjør å vitne i en rettssak mot organisert kriminalitet.

ROSA anmoder derfor om at departementet ser på urimeligheten i reglene rundt denne situasjonen, og vi foreslår at NAV og UDI oppretter rutiner og praktiske løsninger for den lille gruppen personer dette gjelder. Flere av de som har vitnet har barn, og hvis de kan slippe å flytte og gi fra seg alle rettighetene de har fått gjennom NAV, vil dette kunne bidra til å forhindre at deres psykiske helse forverres.

2.5 Personer som er bosatt i en kommune som mottar integreringstilskudd

I siste avsnitt under punkt 2.5 konkluderes det i høringsnotatet med at:

”Departementet foreslår å beholde unntaksbestemmelsen om at henvisning til bosettingskommunen ikke kan skje dersom dette er åpenbart urimelig. Dette unntaket vil for eksempel kunne være aktuelt der søker flytter til en kommune hvor vedkommende har nær familie, der vedkommende er selyforsørget i tilflyttingskommunen, men søker om engangsstønad i en akutt situasjon, eller der vedkommende trenger hjelp etter å ha vært selyforsørget i noe tid.”

Kommentar: ROSA ønsker her å påpeke situasjoner vi har kjennskap til, som gjør at henvisning tilbake til bosettingskommunen også bør regnes som urimelige. For eksempel mener vi det vil være urimelig om kvinner som er utsatt for psykisk og fysisk vold fra ektefelle i integreringsperioden, ikke kan forlate mannen og flytte til en annen kommune. Vi anser det også som urimelig om en kvinne som har vitnet i en alvorlig sak om menneskehandel ikke kan flytte til en annen kommune om hun skulle bli utsatt for trusler i bosettingskommunen. Vi støtter derfor forslaget om å beholde unntaksbestemmelsen, og ber om at voldsutsattes sårbarhet presiseres i unntaksbestemmelsen.

2.6 Ulovlig opphold

Under punkt 2.6 i notatet står det: *“Reglene om rett til tjenester for personer uten lovlig opphold må utformes på en måte som ikke – direkte eller indirekte – pålegger kommunene å vurdere om en person som søker om tjenester har gode grunner for å oppholde seg ulovlig i landet”.*

Kommentar: ROSA er enig i at reglene bør bli entydige og ikke åpne for skjønn på dette punktet. Vi har erfaringer med at uklarthet knyttet til hvorvidt ofre for menneskehandel har lovlig eller ulovlig opphold får vesentlige konsekvenser for deres tilgang på tjenester de har rett på. Uklarheten skaper situasjoner hvor vi opplever at kommunene foretar vurderinger og stiller spørsmål ved søkerens oppholdsgrunnlag og motiv for å søke hjelp. Følgende eksempel er en god illustrasjon på situasjoner kvinner i ROSA blir stilt overfor: En person uten lovlig opphold, identifiseres som mulig offer for menneskehandel og ønsker å søke om refleksjonsperiode¹. Søknaden fremmes personlig hos politiets utlendingsavsnitt, som er den forvaltningen som er ansvarlig for å ta i mot en slik søknad og videresende den til UDI som deretter behandler søknaden. Vi opplever ofte at politiet ikke har tid eller kapasitet til å ta i mot en søknad samme dag en person henvender seg. Dette betyr at inntil personen får mulighet til å levere søknad om refleksjon, så opprettholdes deres ulovlige opphold i landet, og de får ikke den hjelpen identifiserte ofre for menneskehandel har rett på.

ROSA har også kjennskap til at enkelte kommuner har satt som vilkår at personen skal være utnyttet og identifisert som offer for menneskehandel i deres kommune, for å kunne få tilgang til deres tjenester. Dette mener vi også er et eksempel på hvordan uklare regler åpner for at kommuner kan gjøre egne vurderinger om hvorvidt personen har gode grunner for å søke hjelp og oppholde seg i Norge.

ROSA foreslår at det lages en klar regel om at personer identifisert som mulig offer for menneskehandel, men som ikke får levert søknad om refleksjon grunnet kapasitetsproblemer hos politiet, gis rett til tjenester på lik linje med personer som har fått innvilget refleksjon. Det bør også presiseres at kommunene ikke kan sette som vilkår at utnyttelsen skal ha foregått i deres kommune. Det er ofte nødvendig for kvinner identifisert som offer for menneskehandel i en kommune, å forlate kommunen da bakmannsapparatet også befinner seg her. Det kan derfor være farlig å fortsette å oppholde seg i den kommunen hvor de ble identifisert.

¹ Dette er ofte en lengre prosess enn det som fremgår av dette eksemplet. Det kan være vanskelig for kvinnene vi kommer i kontakt med å ta imot bistand. Ikke alle som tar kontakt tør eller kan ta i mot vår hjelp. Derfor er det viktig at når de ber om hjelp at vi de får tilgang på adekvat bistand så raskt som mulig. Dette slik at det å ta i mot hjelp gir synlige endringer, slik at tillit kan bygges.

2.7 Dokumentasjon på lovlig opphold

Høringsnotatet innleder punktet som omhandler dokumentasjon på lovlig opphold med:

“Departementet foreslår å videreføre gjeldende § 1-4, og presiserer i forslaget § 5 at kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen kan kreve at søker dokumenterer at vedkommende oppholder seg lovlig i riket. Dette følger også av forvaltningsloven, som i § 17 bestemmer at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Forvaltningen må kreve at søker legger frem de opplysningene som er nødvendige for å ta stilling til om vilkår for tjenester er oppfylt. Hva som konkret kreves kan variere fra sak til sak”.

Notatet viser videre til at Nordiske borgere har rett til å bosette seg hvor de vil i Norge, og trenger derfor ikke fremlegge særskilt dokumentasjon på lovlig opphold. EØS-borgere kan benytte et registreringsbevis som dokumentasjon på lovlig opphold. For borgere fra land utenfor Norden og EØS stilles det krav om at personer som ikke er i besittelse av pass eller lignende reisedokument må fremvise vedtak fra UDI eller UNE for å dokumentere lovlig opphold.

Kommentar: ROSA kan ikke se at ofre for menneskehandel sin situasjon blir ivaretatt under dette punktet i notatet. Personer som identifiseres som mulig ofre for menneskehandel har som regel ulovlig opphold i Norge. Dette fordi de er blitt brakt hit på falske dokumenter eller de er smuglet inn i landet av personer som har som formål å utnytte dem. Dette betyr at hovedregelen er at de ikke har pass, reisedokumenter eller annen form for identifikasjon som kan dokumentere hvem de er. Et krav om å dokumentere lovlig opphold i riket for denne gruppen er derfor avhengig av tilgang til å søke lovlig opphold. Vi har i punkt 2.6 belyst det faktum at det kan ta tid fra en person søker om refleksjonsperiode til vedkommende får svar på sin søknad.

ROSA opplever som et nasjonalt tiltak at praksis i kommunene for å gi støtte og tilgang på tjenester i NAV-systemet før vedtak om refleksjon foreligger varierer. Noen kommuner gir støtte til søkeren på bakgrunn av informasjon om at søknad er levert, mens andre kommuner krever at det foreligger et vedtak fra UDI om innvilget refleksjonsperiode før de gir støtte. Uansett er det slik at personen i perioden fra søknad om refleksjon er levert til det fattes et vedtak, må få dekket sine primære behov. Dette er også av stor betydning for å skape og opprettholde den tilliten hjelpeapparatet er avhengig av å inneha, for å kunne hjelpe personene til å bryte med bakmannsapparatet. ROSA er derfor opptatt av at personer identifisert som offer for

menneskehandel må få rettigheter i NAV-systemet fra den dagen de søker refleksjon, og at de ulike NAV-kontor må godta en bekreftelse fra advokat og/eller hjelpetiltak på at refleksjon er søkt sammen med en kopi av refleksjonsøknad som tilstrekkelig dokumentasjon. Dette fordi situasjonen er slik i dag at når en person søker om refleksjonsperiode hos politiet, får ikke vedkommende noen bekreftelse på at søknad er levert. Advokater får i enkelte tilfeller tilsendt en automatisk generert melding på e-post om at det er søkt om opphold i landet, men det kommer imidlertid ikke spesifikt fram i denne meldingen at det er søkt om refleksjonsperiode. Dessverre kommer denne elektroniske meldingen som oftest flere uker etter at søknad er innlevert, og i flere tilfeller har ikke advokater mottatt en slik melding i det hele tatt.

Til sammenligning vil en person som søker om asyl bli tildelt et asylkort, med navn og bilde, som bekrefter at vedkommende har levert inn en søknad, og fått et registreringsnummer i utlendingsregisteret (DUF). ROSA hadde ønsket seg en tilsvarende ordning for reflektanter. UDI har imidlertid ved flere anledninger uttrykt at det ikke vil bli aktuelt å utstede et tilsvarende kort som asylsøkere får til reflektanter. ROSA foreslår som et alternativ at politiet blir pålagt å utstede en bekreftelse når søknad om refleksjonsperiode blir innlevert.

ROSA er opptatt av at personer identifisert som antatte ofre for menneskehandel ikke skal bli skadelidende som følge av at rutineene ikke er gode nok hos politi, og som på grunn av dette ikke mottar noen bekreftelse på innlevert søknad om refleksjonsperiode. ROSA foreslår som en løsning at en bekreftelse fra advokat og/eller hjelpetiltak må holde som dokumentasjon på at det er søkt om refleksjonsperiode. Dette er en løsning flere NAV kontor praktiserer i dag. Når refleksjonsperioden på et senere tidspunkt innvilges av UDI, vil NAV få en kopi av brevet fra UDI som bekrefter at søknaden er innvilget.

ROSA ønsker i denne sammenheng også å påpeke at refleksjonsperiode er et lavterskelopphold, og det er svært få som får avslag på sin søknad. Allikevel er det noen som får avslag etter en tid, og som har mottatt stønad fra en kommune. Vi har da fått spørsmål om hvem som skal dekke utgifter kommunen har hatt i denne perioden. ROSA mener at slike enkelttilfeller hvor kommunen taper penger, ikke bør være til hinder for å bistå de som enda ikke har fått innvilget refleksjon da statistikken fra UDI viser at de fleste får innvilget en slik søknad.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Høringsnotatet viser under punkt 7 til at *”Utkast til forskrift § 1 fjerde ledd forskriftsfester dagens praksis knyttet til personer som har fått innvilget refleksjonsperiode.*

Kommentar: ROSA stiller seg som omtalt under punkt 2.2 positivt til at dagens praksis knyttet til personer som har fått innvilget refleksjonsperiode gis rett til sosiale tjenester forskriftsfestes. ROSA tolker også at paragraf 1 med sin henvisning til at *”Første og andre ledd gjelder ikke antatte ofre for menneskehandel, eller personer som har tillatelse til å bli i landet mens søknad om oppholdstillatelse eller klage på vedtak i sak om opphold er til behandling hos utlendingsmyndighetene, ved norsk domstol eller hos internasjonalt klagerorgan som Norge har anerkjent”* dit hen at personer som søker om refleksjonsperiode får rett til sosiale tjenester fra den dagen de søker om refleksjon. Dette er svært positivt da det gir tryggere rammer rundt ofre for menneskehandel, som igjen bidrar til at det er enklere for dem å ta imot bistand. ROSA er bekymret for at så få ofre for menneskehandel faktisk velger å ta imot bistand. Det er kun mellom 30-40 % av de som hvert år kontakter ROSA som faktisk velger å ta imot hjelp. Derfor er det avgjørende at forholdene tilrettelegges slik at det skal være mulig for identifiserte ofre å ta imot hjelp. Det å sikre at de får økonomisk bistand fra den dagen de ber om hjelp, er derfor av avgjørende betydning.

Høringsnotatet viser videre til at: *”Refleksjonsperiode innvilges for inntil seks måneder, og antallet reflektanter er begrenset. Det er gitt tilskudd knyttet til tjenester til reflektanter. I noen av de store byene har veksten i antallet reflektanter vært merkbart de senere årene, og departementet er kjent med at enkelte kommuner er misfornøyd med dagens ordning som innebærer at kommunene har ansvar for livsopphold og annen bistand til denne gruppen”.*

Kommentar: UDIs tall viser at antall reflektanter er begrenset. Av de kvinnene som mottar bistand i regi av ROSA blir flertallet identifisert i de store byene og da spesielt i Oslo. Mange har vært utnyttet i Oslo, men flere kommer også inn til Oslo fra nærliggende kommuner fordi de har hørt at de må dra til Oslo for å be om hjelp fra kritesenter eller politi. Det er imidlertid svært få som blir boende i regi av ROSA i de store byene. Det store flertall blir bosatt på kritesenter andre steder i landet. I mange tilfeller er det nødvendig for å ivareta sikkerheten til ofre for menneskehandel, at de ikke blir værende i storbyene hvor de har vært utnyttet. For ROSA er det

derfor avgjørende at kommuner hvor det er krisesentre, tar imot kvinner som kommer fra andre kommuner, deriblant storbyene. Det er derfor beklagelig at vi får tilbakemeldinger fra enkelte kommuner at de kun vil ta imot personer som har vært utnyttet i menneskehandel i deres kommune.

For øvrig ønsker ROSA velkommen en diskusjon om en etablering av en statlig refusjonsordning for kommuner som tar imot ofre for menneskehandel.

Notatet drøfter videre at: "I § 4 foreslås en forskriftsfesting av retten til økonomisk stønad og hjelp til å finne midlertidig bolig i en nødssituasjon for personer uten lovlig opphold. Dette er en forskriftsfesting av lovfestet rett og gjeldende praksis. Det er ikke grunn til å tro at reguleringen vil føre til økning av henvendelser eller søknader fra personer uten lovlig opphold, eller til økte ubetalinger. Retten til bistand gjelder en liten gruppe, da alle som har rett til opphold i et statlig tilbud utelukkes. Videre gis det bare rett til tjenester i en kort periode."

Kommentar: ROSA støtter en slik forskriftsfesting, men vil i den sammenheng understreke betydningen av at det gjennomføres en kvalitetssikring, slik at de personer det gjelder får et kvalitetsmessig godt botilbud. I dag ser vi en altfor utstrakt bruk av hospits. Bruken av hospits bør begrenses og brukes kun som en midlertidig løsning i akutte tilfeller.