

Høringsnotat

25.06.2019

Snr. 19/2909

ENDRINGER I UTLENDINGSFORSKRIFTEN – OPPHOLDSTILLATELSE TIL OFRE FOR MENNESKEHANDEL SOM AVGIR FORKLARING I STRAFFESAK

1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften, utlf.).

Departementet har foretatt en gjennomgang og vurdering av regelverket om oppholdstillatelse til ofre for menneskehandel. På denne bakgrunn foreslår departementet endringer i 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, 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 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 utlf. § 17-7 h for informasjonsinnhenting fra politiet i saker etter utlf. §§ 8-3 og 8-4.

2 Bakgrunn

Høringsnotatet her følger opp regjeringens politiske plattform, Granavolden-plattformen, hvor det fremgår at regjeringen vil «utvide grunnlaget for oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel».

Videre er høringsnotatet en oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak nr. 123 (2015–2016) av 7. desember 2015, som lyder:

«Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for å gi mennesker, hvor det er sannsynliggjort at de er ofre for menneskehandel, oppholdstillatelse i Norge.»

Vedtaket ble utdypet i Innst. 16 S (2017–2018), hvor komiteen uttaler:

«Vedtaket innebærer derfor at det skal gjennomføres en utredning av muligheten for å gi ofre for menneskehandel opphold, også der de ikke har krav på asyl og opphold i Norge. Dette gjelder for eksempel fordi de skal returneres til et annet land i tråd med Dublin-avtalen slik det har vært flere grove eksempler på at har skjedd. Flertallet kan ikke se at dette er gjort av departementet, på tross av at det er utarbeidet en ny handlingsplan, og ber om at vedtaket følges opp i tråd med ordlyden og intensjonen.»

Regjeringen la i 2016 frem en handlingsplan mot menneskehandel med en rekke tiltak for å bekjempe menneskehandel og bistå ofrene. Handlingsplanen inneholder bl.a. tiltak som innebærer å tydeliggjøre reglene for oppholdstillatelse til ofre for menneskehandel, å tydeliggjøre refleksjonsperioden og hindre misbruk av ordningen, samt å sikre effektiv saksbehandling og kontinuitet i oppfølging av ofre. Det vises særskilt til tiltak 7 i handlingsplanen, som er begrunnet i ovennevnte behov for klargjøringer i regelverket:

«Justis- og beredskapsdepartementet vil gjennomgå dagens regelverk for oppholdstillatelse for antatte ofre for menneskehandel, for å sikre at regelverket er tydelig, og at saksbehandlingen er effektiv og forutsigbar. Det er særlig aktuelt å vurdere justeringer i instruks (GI-031/2010) om oppholdstillatelse til vitner i sak om menneskehandel mv. og utlendingsforskriften § 8-4 om oppholdstillatelse til vitner i sak om menneskehandel.»

I 2018 behandlet Utlendingsdirektoratet (UDI) 20 søknader om refleksjonsperiode etter utlf. § 8-3 første ledd, hvorav 13 søknader ble innvilget. Videre ble det behandlet 21 søknader om begrenset oppholdstillatelse etter utlf. § 8-3 annet ledd (inkludert både førstegangsvedtak og fornyelser), hvorav 11 søknader ble innvilget.

I 2018 behandlet UDI syv asylsøknader der søkeren var identifisert som et mulig offer for menneskehandel (merk at tallene er basert på manuelle tellinger og kan inneholde feil). To av disse søkerne fikk beskyttelse etter utlendingsloven (utl.) § 28. Fem søknader ble avslått i medhold av Dublin-regelverket (hvorav én senere ble tatt til realitetsbehandling), ingen ble avslått etter realitetsbehandling. I 2017 (som var et mer normalt år sammenlignet med tidligere år) behandlet UDI 33 asylsøknader der søkeren var identifisert som et mulig offer for menneskehandel. 17 av de 33 søkerne fikk oppholdstillatelse. Av disse fikk syv beskyttelse, mens ti fikk oppholdstillatelse av sterke menneskelige hensyn, hvorav fem fikk tillatelse etter utlf. § 8-4 første ledd og én søker fikk tillatelse etter utlf. § 8-4 annet ledd. Ni søknader ble avslått etter realitetsbehandling, mens syv søknader ble avslått i medhold av Dublin-regelverket.

Fra 2014 til 2018 har UDI gitt oppholdstillatelse til 17 ofre for menneskehandel på grunnlag av avgitt forklaring i straffesak, i hovedsak etter utlf. § 8-4 første ledd.

3 Gjeldende rett

Menneskehandel er definert i straffeloven § 257, jf. Palermoprotokollen artikkel 3, som å tvinge, utnytte eller forlede en person til prostitusjon eller andre seksuelle ytelser, arbeid eller tjenester, herunder tigging, krigstjeneste i fremmed land eller til å samtykke i fjerning av indre organer. All utnytting av mindreårige er å anse som menneskehandel, uavhengig av om vold, trusler eller annen utilbørlig atferd er brukt.

Ofre for menneskehandel med behov for beskyttelse har rett til asyl i Norge. I utlendingsloven er det presisert at ofre for menneskehandel anses å falle inn under forfølgelsesgrunnen «spesiell sosial gruppe», jf. utl. § 30 første ledd bokstav c. Dersom søkeren ikke har behov for beskyttelse, skal det vurderes oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn – også i saker hvor det ikke er aktuelt med strafforfølgelse av bakpersoner. Av utl. § 38 annet ledd bokstav d fremgår det at det ved vurderingen av om det foreligger sterke menneskelige hensyn kan legges vekt på om utlendingen har vært offer for menneskehandel.

Et offer for menneskehandel som ikke har et behov for beskyttelse, jf. utl. § 28, har likevel rett til oppholdstillatelse dersom han eller hun har avgitt vitneforklaring som fornærmet i en sak om menneskehandel (straffeloven § 257), jf. utlf. § 8-4 første ledd. Bestemmelsen bygger på en presumsjon om at å avgi vitneforklaring som fornærmet i en sak om menneskehandel innebærer en betydelig belastning for fornærmede og ev. dennes familie, og at vedkommende vil føle seg utsatt ved retur til hjemlandet selv om personen ikke har rett på beskyttelse. Formålet er både å legge til rette for at ofre for menneskehandel skal tørre å stå fram i en rettsprosess uten frykt for represalier i hjemlandet, og å sikre ivaretagelse av ofrene i Norge. Det gjøres unntak fra retten til opphold dersom det foreligger særlige grunner, som at utlendingen har avgitt falsk forklaring, jf. Justis- og beredskapsdepartementets instruks GI-31/2010 om oppholdstillatelse til vitner i sak om menneskehandel mv. punkt 3.

Oppholdstillatelse kan også gis en utlending som har avgitt vitneforklaring for retten eller for politiet i sak om menneskehandel (straffeloven § 257) eller hallikvirk-somhet (straffeloven 315 første ledd), jf. utlf. § 8-4 annet ledd. Det kan være tilstrekkelig med forklaring for politiet bl.a. annet i saker der politiet ikke har behov for at alle vitnene forklarer seg i retten, der gjerningsmannen unndrar seg straffeforfølgelse eller der saken henlegges på grunn av fare for at involverte i saken eller deres familie vil bli utsatt for alvorlige represalier, jf. ovennevnte instruks GI-31/2010 punkt 4. Det er videre et vilkår at utlendingen anses å være i en like vanskelig situasjon som en utlending som nevnt i første ledd, ut fra en konkret skjønnsmessig vurdering. Etter UDIs praksis er det bl.a. relevant om vedkommende føler seg utsatt ved retur, om det er årsakssammenheng mellom utlendingens ev. vanskelig situasjon og vitneforklaringen, og om vitnemålet er belastende for personen og dennes familie. Det er ikke et vilkår at den søkeren har vitnet mot faktisk blir domfelt eller at dommen er rettskraftig.

Som hovedregel gjennomføres ordinær retur til første asylland etter Dublin-prosedyren i saker hvor asylsøkeren er identifisert som et mulig offer for menneskehandel. Alle medlemsstatene i Dublin-samarbeidet er internasjonalt forpliktet til å bekjempe menneskehandel. Det legges til grunn at medlemsstatene overholder dette, og at de har igangsatt nasjonale tiltak for å ivareta ofre.

Norge kan gjøre unntak fra tilbakeføring i medhold av Dublin-forordningen i saker som omhandler menneskehandel dersom utlendingen har en tilknytning til riket som gjør at Norge er nærmest til å realitetsbehandle saken eller det foreligger særlige grunner, jf. utl. § 32 annet ledd og utlf. § 7-4. Det følger av instruks GI-31/2010 punkt 5 at adgangen til å avslå en søknad om asyl under henvisning til Dublin-forordningen ikke skal anvendes overfor en utlending som har avgitt vitneforklaring i sak om menneskehandel. UDI kan også gjøre unntak dersom det er igangsatt etterforskning i en menneskehandelssak og politiet har behov for asylsøkerens tilstedeværelse i Norge under etterforskningen eller gjennomføringen av straffesaken. Også andre forhold i saken kan anses å utgjøre «særlige grunner» som tilsier unntak fra Dublin-prosedyren, men terskelen er høy. UDI foretar en konkret og kumulativ vurdering av alle forholdene i saken.

Antatte ofre for menneskehandel kan få en oppholdstillatelse som varer i seks måneder og som ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse (refleksjonsperiode), jf. utlf. § 8-3 første ledd. Formålet er å tilrettelegge for at søkeren kan komme seg ut av en tvangssituasjon og vurdere om forholdet skal anmeldes. For

personer som har en søknad om asyl til behandling, kan søknad om refleksjonsperiode kun fremmes dersom søknaden om asyl trekkes innen den er endelig avgjort. Søknaden om asyl kan trekkes uavhengig av om saken er til behandling i Dublin-prosedyre eller er tatt til realitetsbehandling i Norge.

Etter utløpet av refleksjonsperioden kan det gis begrenset oppholdstillatelse, som kan fornyes etter utlf. § 8-3 annet ledd. Den begrensede oppholdstillatelsen er ment å legge til rette for straffeforfølgning av bakpersoner, og det forutsettes bl.a. at utlendingen har brutt med miljøet bak menneskehandelen og at politiet etterforsker saken eller har innledet straffeforfølgning mot bakpersoner i en sak om menneskehandel. Samme tillatelse gis også til ev. mindreårige barn av utlendingen, som oppholder seg i Norge.

Personer som har trukket sin asylsak i forbindelse med søknad om tillatelse etter utlf. § 8-3, har anledning til å få asylsaken gjenopptatt. Personen kan fremme ny asylsøknad dersom det foreligger nye forhold i asylsaken, f.eks. dersom personen har avgitt vitneforklaring i sak om menneskehandel.

4 Grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser

Grunnlovens rettighetsvern ble utvidet i 2014. Grunnloven gir ingen regulering av retten til asyl eller innvandring til riket, og den gir heller ikke utlendinger rettskrav på bestemte former for opphold i Norge. Enkelte grunnlovsbestemmelser vil likevel representere skranker på utlendingslovens område, fordi rettighetene der som utgangspunkt gjelder alle som oppholder seg i Norge. En av disse er § 104 om barns særskilte rettigheter. Videre er retten til liv og forbudet mot tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff tatt inn i Grunnloven § 93. Bestemmelsen må som utgangspunkt tolkes i lys av de tilsvarende konvensjonsbestemmelsene i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og FNs torturkonvensjon, jf. Rt. 2015 side 93 avsnitt 57.

Flyktningkonvensjonen inneholder bestemmelser om hvem som skal anses som flyktning, og hvilke rettigheter som tilkommer en flyktning. EMK artikkel 2 og 3, FNs torturkonvensjon artikkel 3 og SP artikkel 7 inneholder forbud mot å returnere en person til et land eller område der det foreligger en reell risiko for at vedkommende vil bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Vernet mot utsendelse er absolutt og gjelder både ved utsendelse til opprinnelsesland og til tredjeland. Vernet gjelder også utsendelse til et land der personen risikerer videre utsendelse til et område med risiko for behandling i strid med bestemmelsene.

Etter EMK vil menneskehandel kunne innebære en krenkelse av artikkel 2 om retten til liv, artikkel 3 om tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, artikkel 4 om slaveri og tvangsarbeid, artikkel 5 om retten til frihet og sikkerhet og artikkel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv, herunder retten til beskyttelse av fysisk og psykisk integritet.

Personer under 18 år har særskilte rettigheter. FNs barnekonvensjon, og særlig prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, kan få betydning i saker om oppholdstillatelse i Norge. Forpliktelsene etter barnekonvensjonen, særlig artikkel 35, og tilleggsprotokollen om salg av barn, barneprositusjon og barnepornografi innebærer at myndighetene har et særlig ansvar for å legge til

rette for at mulige mindreårige ofre for menneskehandel kan bli identifisert og få nødvendig bistand og beskyttelse. Videre vil menneskehandel kunne innebære brudd på andre artikler i barnekonvensjonen, som bl.a. artikkel 32 om barnearbeid og artikkel 34 om seksuell utnytting.

Når det gjelder Norges spesifikke forpliktelser til å forebygge og bekjempe menneskehandel, har Norge ratifisert FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet og tilleggsprotokollen for å forebygge, bekjempe og straffe menneskehandel (Palermoprotokollen), samt Europarådets konvensjon 3. mai 2005 om tiltak mot menneskehandel (Europarådskonvensjonen). Formålene med disse konvensjonene er å sikre bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel, og å forebygge og legge til rette for straffeforfølgning gjennom bestemmelser om oppholdstillatelse, returtiltak, identifikasjon, juridisk bistand, rehabilitering og sikkerhet. For øvrig har Norge ratifisert ILO-konvensjon nr. 29 om tvangsarbeid og ILO-konvensjon nr. 105 om avskaffelse av tvangsarbeid. Videre har Norge ratifisert ILO-konvensjon nr. 182 om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnearbeid, sistnevnte et viktig supplement til FNs barnekonvensjon. FNs konvensjon om bekjempelse av alle former for diskriminering av kvinner (kvinnekonvensjonen) artikkel 6 stiller også visse krav til norske myndigheter.

5 Vurdering av behovet for endringer i utlendingsregelverket

På bakgrunn av Stortingets anmodningsvedtak nr. 123 (2015–2016) har departementet vurdert mulige endringer i regelverket om oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel. Departementet mener at det forhold at en utlending har vært offer for menneskehandel ikke i seg selv bør danne grunnlag for oppholdstillatelse i Norge. Det må foreligge andre omstendigheter som begrunner opphold, som at offeret har behov for beskyttelse, jf. utl. § 28, eller at det foreligger sterke menneskelige hensyn, jf. utl. § 38. I vurderingen av om oppholdstillatelse skal gis vil imidlertid det forhold at utlendingen har vært offer for menneskehandel være av betydning. Dette er særskilt fremhevet i regelverket om beskyttelse, jf. utl. § 30 første ledd bokstav c. Ofre for menneskehandel med behov for beskyttelse har rett til asyl i Norge. Hensynet til ofre for menneskehandel er også særskilt fremhevet i bestemmelsen om opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn, jf. utl. § 38 annet ledd bokstav d. Departementet mener at det ikke bør gjøres endringer i terskelen for opphold i menneskehandelssaker, 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. Det vises til forslaget nedenfor.

6 Særlig om Dublin-prosedyren i saker om menneskehandel

Departementet har vurdert om det bør gjøres endringer i praksis for unntak fra Dublin-prosedyren der søkeren anses å være offer for menneskehandel. Som nevnt under punkt 3 skal det gjøres unntak fra Dublin-behandling dersom søkeren har avgitt vitneforklaring i sak om menneskehandel, mens det *kan* gjøres unntak når

politiet har igangsatt etterforskning i sak om menneskehandel og har behov for asylsøkerens tilstedeværelse i Norge.

Det følger av UDIs interne retningslinjer IM 2014-004 at UDI som hovedregel skal gjennomføre en samtale dersom det er rimelig grunn til å tro at søkere i Dublin-prosedyre er ofre for menneskehandel. UDI skal også påse at det er lagt til rette for identifisering av ofre og gitt informasjon om rettigheter. Plikten til å identifisere kan komme i konflikt med fristen til uttransport, men dette unntar ikke fra identifiseringsplikten. Mulige ofre skal få en reell mulighet til å vurdere om de ønsker å benytte seg av sine rettigheter, herunder anmelde bakpersoner, søke refleksjonsperiode, få tildelt bistandsadvokat, motta oppfølging av hjelpetiltak osv. Det skal også legges til rette for at mulige ofre kan få oppfølging i mottakerstaten.

Dersom offeret søker om refleksjonsperiode, må søknaden om asyl trekkes. Retur etter Dublin-prosedyren kan ikke gjennomføres mens søkeren har opphold i en refleksjonsperiode. Dersom asylsaken gjenopptas etter refleksjonsperiodens utløp, vil fristene for å etablere ansvar og for å overføre utlendingen til første asylland i mange tilfeller være utløpt. Saken vil da tas til realitetsbehandling. Dersom det allerede var fattet vedtak om retur etter Dublin-prosedyren før det ble søkt om refleksjonsperiode og Utlendingsnemnda (UNE) har gitt utsatt iverksettelse på dette vedtaket, utsettes imidlertid fristene for overføring etter Dublin-prosedyren. Fristen beregnes da fra endelig vedtak. Dette innebærer at utlendingen kan bli returnert til et Dublin-land også etter endt refleksjonsperiode. Det forhold at søkeren antas å være offer for menneskehandel kan i seg selv tilsi at det gis utsatt iverksettelse på et avslag uten realitetsbehandling. Mange innvilges refleksjonsperiode uten først å ha fremmet søknad om beskyttelse. Fristene for å etablere ansvar og for overføring løper fra fremsatt søknad om beskyttelse, slik at retur etter Dublin-regelverket kan være aktuelt ved en etterfølgende søknad om beskyttelse.

Ordningen med en refleksjonsperiode gir rom for at ofre kan få bistand til å komme seg ut av menneskehandelssituasjonen og vurdere anmeldelse, uten å risikere retur etter Dublin-forordningen i denne perioden. Alle medlemstatene i Dublin-samarbeidet har forpliktet seg til å bekjempe menneskehandel og ivareta ofre gjennom nasjonale tiltak. Departementet legger til grunn at alle medlemstatene i Dublin-samarbeidet har forpliktet seg til å bekjempe menneskehandel og vil ivareta ofre gjennom nasjonale tiltak. Dette er en sentral forutsetning for Dublin-samarbeidet og bør tillegges stor vekt. Departementet ser imidlertid at det kan være 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 som har bodd lovlig i Norge, har anmeldt «bakpersoner» og kan være i gang med rehabilitering i Norge, avslås uten realitetsbehandling. Departementet vil derfor 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. Ofre for menneskehandel som har rett til opphold etter vitnebestemmelsen i utlf. § 8-4 første ledd unntas allerede etter dagens praksis fra Dublin-prosedyren.

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

Departementet mener at dagens regelverk om oppholdstillatelse til ofre for menneskehandel som vitner i en straffesak bør gjøres klarere og dermed mer forutsigbart for både søkere, hjelpeapparat og utlendingsforvaltningen. Dette vil kunne bidra til å gi ofrene økt trygghet til å samarbeide med politiet, og det kan dermed øke sannsynligheten for at bakpersoner blir straffet. Gjennom de foreslåtte endringene mener departementet at bestemmelsen vil bli enklere å praktisere og at saksbehandlingen dermed effektiviseres. Samtidig er det viktig at regelverket er egnet til å forhindre misbruk og motvirke insentiver til å avgi falsk forklaring, noe som igjen vanskeliggjør politiets arbeid med etterforskning og straffeforfølgning av bakpersoner.

Betydningen av at utlendingen har samarbeidet med politiet i forbindelse med en straffesak er sentralt ved vurderingen av opphold etter utlf. § 8-3 annet ledd og § 8-4. Departementet foreslår 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 henvise til «en straffesak». Forslaget innebærer at det vil kunne gis oppholdstillatelse uavhengig av hvilket straffebud det opprettes anmeldelse eller tas ut tiltale etter. Departementet mener at en avgitt forklaring, uansett sakstype, kan sette et offer for menneskehandel i en vanskelig situasjon, særlig hva gjelder fare for represalier. Utvidelsen vil føre til at bestemmelsen omfatter personer som i dag faller utenfor bestemmelsens ordlyd, men som faller innenfor formålet med bestemmelsen. Dette henger bl.a. sammen med at vi ser en økning i saker om utnyttelse av mennesker innen nye former for arbeidsforhold, der resultatet av en etterforskning kan være at det tas ut tiltale mot bakpersoner for andre lovbrudd enn menneskehandel, selv om forklaringen fra et offer utgjør et vesentlig bevis.

Departementet foreslår at annet ledd bare skal gjelde personer som utlendingsforvaltningen, basert på informasjon fra politiet, legger til grunn har vært ofre for menneskehandel. Ordlyden i gjeldende § 8-4 annet ledd omfatter alle vitner. I praksis har imidlertid tillatelse etter bestemmelsen kun vært gitt til personer som selv har vært ofre for menneskehandel. Endringen i ordlyd innebærer derfor ingen innstramming i praksis, men den er viktig for å forebygge at bestemmelsen kan misbrukes. Søknad om opphold fra andre som vitner i alvorlige straffesaker må vurderes etter lovens § 28 (beskyttelse) og § 38 (sterke menneskelige hensyn).

Videre må forklaringen i straffesaken ha en sammenheng med at søkeren er et offer for menneskehandel for at bestemmelsen skal kunne gi grunnlag for oppholdstillatelse. Sentrale deler av forklaringen kan imidlertid være knyttet til andre forhold, eksempelvis narkotikavirksomhet eller voldsepisoder. Såfremt det er sannsynliggjort at søkeren er et offer for menneskehandel og forklaringen har sammenheng med dette, ser vi det ikke nødvendig å stille krav om at offeret må ha fått status som vitne eller som fornærmet i saken. Statusen offeret får i straffesaken kan i noen tilfeller bero på ressursituasjonen og prioriteringer i politiet, og ikke av kvaliteten på forklaringen. Det følger derfor av forslaget at det er tilstrekkelig at forklaringen er gitt for retten eller til politiet.

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.

Det fremgår av Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) *Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)* punkt 7.6.3.4. at det ikke vil være tilstrekkelig for å få oppholdstillatelse at vedkommende har vært tidligere offer for menneskehandel. Det må i tillegg foreligge relevante omstendigheter for å gi grunnlag for oppholdstillatelse. Fremdeles må bestemmelsen i annet ledd legges opp til en konkret vurdering, da det ellers kan åpne for misbruk.

Det følger av utlf. § 8-4 annet ledd at vitnet må være i en «like vanskelig situasjon» som en utlending som nevnt i bestemmelsens første ledd. Dagens begrep «like vanskelig situasjon» er uklart og skaper unødig merarbeid for utlendingsforvaltningen og politiet, i tillegg til uforutsigbarhet for utlendingen selv. Departementet foreslår derfor å erstatte begrepet med en liste over relevante momenter det skal tas hensyn til ved vurderingen av om det skal gis oppholdstillatelse. Listen er ikke uttømmende – andre momenter vil kunne være relevante i den enkelte sak. Listen synliggjør likevel de mest sentrale momentene. Det er heller ikke et krav at alle momentene gjør seg gjeldende i hver sak. Momentlisten vil følgelig gi veiledning for utlendingsforvaltningens skjønnsutøvelse, herunder om hva utlendingsforvaltningen må innhente av relevant informasjon fra politiet.

Forslaget fastsetter viktige momenter i vurderingen. Det skal for det første legges vekt på om utlendingen har vært utsatt for trusler, represalier eller overgrep mot seg selv eller familien etter å ha avgitt forklaringen, eller om vedkommende kan risikere trusler, represalier eller overgrep mot seg selv eller familien ved retur til hjemlandet, uten at vilkårene for å få beskyttelse er oppfylt. Det må være sammenheng mellom disse forholdene og den avgitte forklaringen. I vurderingen er det bl.a. relevant hvorvidt forklaringen er kjent for bakpersoner, omfanget av og tidsrommet for ev. trusler, og om trusselbildet har sammenheng med vitneforklaringen.

Videre er det relevant om utlendingen har samarbeidet med politiet under etterforskningen, noe som i seg selv kan stille utlendingen i en utsatt posisjon enten i Norge eller ved retur til hjemlandet. Departementet ønsker å tydeliggjøre dette momentet for å oppfordre til samarbeid med politiet og øke sannsynligheten for å straffe bakpersoner, og samtidig skape en større forutsigbarhet og trygghet for dem som samarbeider med politiet. Det kan i denne sammenheng legges vekt på om søkeren har hatt oppholdstillatelse etter utlf. § 8-3 annet ledd. Ved opphold etter denne bestemmelsen stilles det krav om at utlendingen har brutt med miljøet bak menneskehandelen og at han eller hun samarbeider med politiet. Slik tillatelse vil i mange tilfeller være en indikasjon på reelt samarbeid med politiet, men ikke alltid. Søkeren kan imidlertid også ha oppholdt seg i Norge på andre grunnlag. Det vesentlige bør være hvorvidt politiet vurderer at søkeren reelt sett har samarbeidet og er i en vanskelig situasjon som følge av dette samarbeidet.

Utlendingsforvaltningen ser i praksis saker der mulige ofre for menneskehandel har anmeldt bakpersoner, men gitt så sparsomt med opplysninger om forholdet til politiet at det er lite å gå videre med i etterforskningen. Utlendingsforvaltningen må i slike saker vurdere muligheten for om vedkommende har anmeldt uten egentlig å ønske å samarbeide med politiet, for å forsøke å skape et oppholdsgrunnlag i Norge etter utlf. § 8-3 annet ledd og utlf. § 8-4 annet ledd. Slike situasjoner bør ikke gi grunnlag for opphold.

I nær tilknytning til hensynet til samarbeid med politiet, må det også legges vekt på om søkeren har gitt uriktige opplysninger. Departementet mener det må foretas

en tilsvarende vurdering som etter dagens praksis etter bestemmelsen om unntak fra retten til oppholdstillatelse etter utlf. § 8-4 første ledd bokstav b. Uriktig forklaring bør ikke automatisk føre til avslag. Det vil være tilfeller der et offer for menneskehandel forklarer seg uriktig i en tidlig fase fordi han eller hun fortsatt befinner seg i en utnyttingssituasjon og er instruert til å avgi falsk forklaring eller ikke tør snakke sant. Eksempelvis kan dette skje ved en utlendingskontroll, der offeret først forklarer seg falskt, men senere forklarer seg sannferdig. Det må ikke foreligge en anmeldelse eller dom for falsk forklaring. Det er tilstrekkelig at UDI på grunnlag av rapport fra politiet vurderer det som sannsynlig at opplysningene er uriktige. Det må videre legges vekt på om de uriktige opplysningene har vært av betydning for bevisvurderingen. Det er ønskelig å hindre misbruk av bestemmelsen, f.eks. der en søker forklarer seg uriktig med det formål å få et oppholdsgrunnlag eller unndra seg potensiell straffeforfølgning. Det understrekes imidlertid at det vil være grunnlag for tilbakekall etter utl. § 63 dersom det er gitt uriktige opplysninger av vesentlig betydning for vedtaket. Andre særlige grunner kan også tale imot at tillatelse gis, herunder at søkeren gjenopptar kontakten med det kriminelle miljøet bak menneskehandelen eller søkeren selv fungerer som bakperson for andre.

Departementet foreslår også å fremheve at det må legges vekt på den samlede belastningen søkeren er utsatt for som følge av den avgitte forklaringen. Utlendingsforskriften § 8-4 er hjemlet i lovens § 38 om oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn. Ved vurderingen av om oppholdstillatelse skal gis på grunnlag av sterke menneskelige hensyn er også andre momenter relevant, som f.eks. tvingende helsemessige forhold. Forslaget her fremhever at humanitære forhold knyttet til at utlendingen har avgitt forklaring som offer for menneskehandel skal tillegges vekt, jf. også utl. § 38 annet ledd bokstav d. Lovens § 38 tredje ledd innebærer at det skal tas særlig hensyn til barn. Oppholdstillatelse til barn etter utlf. § 8-4 annet ledd vil kunne være aktuelt i flere tilfeller enn i dag dersom bestemmelsen ikke lenger avgrenses til enkelte typer straffesaker. Det vises til at barn utnyttes til ulike former for kriminalitet. Det er heller ikke uvanlig at et barn avgir forklaring for politiet uten at det tas ut tiltale i saken, eksempelvis dersom et barn har avgitt forklaring for politiet etter kontakt med barneverntjenesten.

8 Informasjonsutveksling

Det følger av rundskriv GI-31/2010 om oppholdstillatelse til vitner i sak om menneskehandel mv. at politiet forbereder saken og videresender den til UDI for avgjørelse. Sammen med søknaden skal det foreligge en uttalelse fra politiet (herunder påtalemyndigheten) som redegjør for søkerens vitneforklaring og saksforholdet, ev. gjennom kopi av dom.

Utlendingsforvaltningen vil i saker som behandles etter utlf. § 8-4 annet ledd være avhengig av en nærmere vurdering fra politiet av de relevante momentene for å vurdere om oppholdstillatelse skal gis. For det første må det foreligge en vurdering fra politiet av om søkeren anses å ha vært et offer for menneskehandel. Det stilles ikke krav om at menneskehandel er bevist i strafferettslig forstand, men terskelen skal likevel være høyere enn ved vurderingen etter utlf. § 8-3 første ledd, hvor det er tilstrekkelig at det foreligger holdepunkter for at utlendingen er utsatt for menneskehandel.

Videre må politiet vurdere om det kan legges til grunn at søkeren har brutt med miljøet bak menneskehandelen. Politiet må også vurdere hvorvidt det er grunn til å tro søkeren eller dennes familie er utsatt som følge av den forklaringen som er gitt til politiet eller domstolen, samt betydningen og omfanget av søkerens samarbeid i straffesaken, herunder om det er gitt uriktige opplysninger og betydningen av disse. Utlendingsforvaltningen må få informasjon om hvilke etterforskingsskritt som er foretatt, samt om forklaringen antas å være kjent i det kriminelle miljøet bak menneskehandelen og omfanget av og tidsrommet for ev. trusler mv.

Utlendingsforvaltningen må på bakgrunn av disse opplysninger, samt opplysninger om andre relevante forhold, herunder om humanitære forhold, vurdere om oppholdstillatelse skal gis.

Formålet med forslaget her er et enklere regelverk som gir bedre forutberegnelighet for ofre for menneskehandel, men også enklere praktisering og mer effektiv saksbehandling for forvaltningen. Utlendingsforvaltningen er imidlertid avhengig av opplysninger fra politiet for å avgjøre saken. Effektiv behandling av saker krever derfor at utlendingsforvaltningen raskt og effektivt kan innhente informasjon fra politiet. Utlendingsloven § 84 første ledd bokstav f, jf. utlf. § 17-7 h første ledd bokstav c, innebærer at UDI kan innhente informasjon fra politiet om vandelsopplysninger om utlendingen i sak om oppholdstillatelse etter lovens § 38. Departementet mener det er behov for en klar hjemmel for informasjonsinnhenting 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 informasjonsinnhenting 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.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det vises til statistikk under punkt 2. Antallet identifiserte ofre for menneskehandel i Norge per år er svært lavt, og forslaget antas derfor å ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser. Forslaget innebærer til en viss grad en fare for misbruk av regelverket. Endringene tydeliggjør de vurderingene som skal foretas, med sikte på enklere praktisering og mer effektiv saksbehandling, og dette vil på sikt innebære redusert ressursbruk. Eventuelle merutgifter som følge av forslaget dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets gjeldende budsjettrammer.

10 Forslag til endringer i utlendingsforskriften

Utlendingsforskriften § 8-4 annet ledd skal lyde:

Selv om vilkårene for oppholdstillatelse etter første ledd ikke er oppfylt, 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. Det er et vilkår at søkeren har brutt med miljøet bak menneskehandelen. Ved vurderingen skal det blant annet legges vekt på om utlendingen*

a) har vært utsatt for trusler, represalier eller overgrep mot seg selv eller familien som følge av den avgitte forklaringen

- b) kan risikere trusler, represalier eller overgrep mot seg selv eller familien ved retur til hjemlandet som følge av den avgitte forklaringen*
- c) har samarbeidet med politiet under etterforskningen*
- d) er i en vanskelig sosial og humanitær situasjon som følge av den avgitte forklaringen*
- e) har gitt uriktige opplysninger om forhold av betydning for bevisvurderingen eller andre særlige grunner taler mot at tillatelse gis*

Utlendingsforskriften § 17-7 h nytt fjerde ledd skal lyde:

Politiet skal etter anmodning fra Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda gi opplysninger som er nødvendige for opplysning av sak etter §§ 8-3 og 8-4.