

23 JUN 2005
04/3411-107

Ark. 5.31.1

Avd. INN / PRE / KAB

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112, Dep
0032 OSLO

Ref.nr: 04/3411 Vår ref.: 110-1046/BjergNorli

Oslo 22. juni 2005

Høringsuttalelse til forslag om ny utlendingslov NOU 2004:20

Pro Sentret er et sosialt hjelpetiltak for kvinner og menn med prostitusjonserfaring og et nasjonalt kompetansesenter for prostitusjon. Vi driver oppsøkende arbeid på de ulike prostitusjonsarenaene og yter juridisk, sosial og helsemessig bistand til våre brukere. Videre arbeider vi med å systematisere viten og formidle kunnskap og veiledning til hjelpeapparat, myndigheter og publikum.

Pro Sentret regner med at det er omtrent 3000 personer som prostituerer seg i Norge i løpet av et år. I 2004 hadde Pro Sentret kontakt med 1404 personer, hvorav 63 % var av utenlandsk opprinnelse. Hvor mange som har vært utsatt for menneskehandel er ukjent. Pro Sentret har imidlertid kontakt med en rekke kvinner som på en eller annen måte er organisert inn i landet for prostitusjon, særlig fra Øst Europa og Nigeria via Italia.

Pro Sentret ønsker å knytte noen kommentarer til forslaget om ny utlendingslov og eventuelle rettigheter for personer utsatt for menneskehandel.

Norge har ratifisert FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet og tilhørende protokoll om forebygging, bekjemping og straffeforfølgning av menneskehandel, samt Europarådskonvensjonen mot menneskehandel. Disse, og en rekke andre internasjonale konvensjoner Norge har ratifisert, forplikter myndighetene til å gi ofre for menneskehandel bistand og beskyttelse. Utlendingslovutvalget framholder imidlertid at det ikke foreligger noen plikt til å gi ofre for menneskehandel midlertidig eller varig opphold i landet. De ser heller ingen grunn til å opprette en særbestemmelse om beskyttelse av den gruppen, men framholder at spørsmålet om beskyttelse for ofre for menneskehandel fortsatt skal vurderes i henhold til de alminnelige beskyttelsesbestemmelsene. Utvalget har også valgt å ikke lovfeste noen regler om refleksjonsperiode.

Pro Sentret er uenig i dette. Vi er av den oppfatning at en lovfestet rett til opphold i stor grad vil være avgjørende for at Norge skal kunne gi ofre for menneskehandel bistand og beskyttelse. Videre er vi av den oppfatning at det å gi personer utsatt for menneskehandel en lovfestet rett til opphold, øker sjansene for at myndighetene, i langt større grad enn i dag, kan få etterforsket og straffeforfulgt menneskehandel.

Slik situasjonen er i dag er det svært få personer som er utsatt for menneskehandel som tar kontakt med norske myndigheter for bistand og beskyttelse. Det er heller ikke mange som har ønsket å anmelde. Norske myndigheter på sin side har store utfordringer i forhold til å få identifisert mulige ofre for slik virksomhet. Resultatet er at kun et fåtall har blitt identifisert og fått bistand og beskyttelse, inkludert opphold. Dette til tross for at det i 2004 var 500 mulige ofre for menneskehandel bare i Oslo. I samme periode har flere mulige ofre for menneskehandel blitt sanksjonert for brudd på utlendingsloven. Det er således et spørsmål om i hvilken grad norske myndigheter har oppfylt sine folkerettslige forpliktelser på dette området.

Myndighetene har et selvstendig ansvar for å identifisere personer som har vært utsatt for menneskehandel. Slik identifisering er imidlertid komplisert og tidkrevende. Av flere grunner er det svært få kvinner som har vært utsatt for menneskehandel som ønsker å formidle dette til myndighetene. Forholdet til organisatorene er ofte komplisert og kan veksle mellom hjelp og utnyttelse. Kvinnene føler seg ikke sjeldent avhengig av organisatorene og er ofte knyttet til dem p.g.a. gjeld. Dette sammen med en ofte iboende mistillit til statlige myndigheter og redsel for represalier gjør at kvinnene trenger både tid og rom for å kunne fortelle sin historie.

Pro Sentret er av den oppfatning at norske myndigheter bør gi et slikt rom ved å lovefeste en rett til en refleksjonsperiode på 6 måneder for mulige ofre for menneskehandel. Denne retten bør være uten betingelser fra myndighetenes side. Det er viktig å merke seg at det å bryte med organisatorene som regel er mer en gradvis prosess enn en plutselig beslutning. Kvinnene vil som regel måtte overveie sin egen og andres sikkerhet (familie, venner, andre kvinner de jobber sammen med) avhengighet, gjeld og framtidsutsikter. Det er derfor ikke realistisk å sette som vilkår for retten til en refleksjonsperiode at vedkommende umiddelbart skal bryte med miljøet. Eller for den saks skyld å anta at personer som takker nei til et tilbud på slike vilkår ikke kan være utsatt for menneskehandel. Videre må retten til refleksjonsperioden være uavhengig av om vedkommende ønsker eller kan gi opplysninger om organisatorer til politiet, anmelde, eller stille som vitner i en eventuell straffesak. Refleksjonsperioden må kunne forlenges ved behov.

Formålet med refleksjonsperioden er først og fremst å gi vedkommende tid og anledning til å reorientere seg og fatte et informert valg om hvorvidt hun skal anmelde, bistå i en eventuell kriminalsak, søke om erstatning, eller returnere til hjemlandet. Refleksjonsperioden gir også norske myndigheter tid til å få avklart hvorvidt vedkommende faktisk har vært utsatt for menneskehandel eller ikke.

Pro Sentret mener det er viktig at retten til en refleksjonsperiode ikke er gjenstand for en skjønnsmessig vurdering i hvert enkelt tilfelle, men nedfelles i lov, jfr. Europarådskonvensjonen mot menneskehandel artikkel 13, 1. For effektivt å kunne oppfordre personer til å ta kontakt med myndighetene, anmelde og stille opp som vitner er det av avgjørende betydning at personene på forhånd kan gjøres kjent med at de har en lovfestet rett til bistand og beskyttelse. Kun på den måten kan de forsikres om at det er hjelp å få. En lovfestet rett til bistand og beskyttelse vil også øke kvinnenes tillit til staten. Det igjen øker sannsynligheten for at kvinnene vil ta et informert valg om å bistå myndighetene i å etterforske og straffeforfølge menneskehandel.

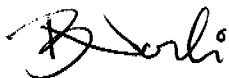
Dersom de undersøkelser som blir gjort i løpet av refleksjonsperioden stadfester at vedkommende har vært utsatt for menneskehandel mener Pro Sentret at norske myndigheter bør lovfeste en rett til ytterligere opphold i 6 måneder, med mulighet for forlengelse. Dette for å gi vedkommende ytterligere tid til å på nytt ta kontrollen over eget liv, starte en rehabiliteringsprosess og mulighet til å trygge sin framtid. Videre plikter norske myndigheter å foreta en risikovurdering med hensyn til hvilke muligheter vedkommende har for å returnere til hjemlandet. Spørsmålet om mer permanent beskyttelse må vurderes i henhold til de alminnelige beskyttelsesbestemmelsene.

Det er en forutsetning at norske myndigheter både i refleksjonsperioden og ved midlertidig opphold yter bistand til kvinnene i form av adekvat bolig, økonomisk bistand, helse- og sosialfaglig oppfølging, samt mulighet til gjenforening med barn. Pro Sentret er også av den oppfatning at opphold på ovennevnte grunnlag bør gi rett til arbeid og utdanning.

De tiltak som norske myndigheter de siste årene har satt i verk i henhold til regjeringens handlingsplan har i svært liten grad ført fram med tanke på både å etterforske og straffeforfølge de som driver med menneskehandel og yte bistand og beskyttelse til personer utsatt for slik virksomhet.

Pro Sentret mener, som en rekke internasjonale aktører¹, at mottakerlandene best kan oppfylle sine folkerettslige forpliktelser til å gi bistand og beskyttelse til personer utsatt for trafficking gjennom å sette deres menneskerettigheter i fokus for alle tiltak som iverksettes. Videre må man anerkjenne at det å bryte ut av menneskehandelen er en lang og tidkrevende prosess og at behovet for forutsigbarhet, trygghet og nye handlingsalternativer er helt avgjørende for at kvinnene skal komme dit hvor det å dele sin historie med myndighetspersoner blir et alternativ.

Med vennlig hilsen
Pro Sentret



Bjørg Norli
Konsulent

OSLO KOMMUNE

Pro
SENTRET

TOLLBUGT. 24, 0157 OSLO
TELEFON 23 10 02 00 - TELEFAX 22 41 05 44

¹ Amnesty International, EUs Expert Group on Trafficking in Human Beings, Ani-Slavery International, OSSE