

VEDLEGG ①
- 04/3411-91



**KIRKENS
NØDHJELP**

Norwegian Church Aid
Aide de l'Eglise Norvégienne
Ayuda de la Iglesia Noruega

Til,
Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Oslo, 1.juli 2005

Vedrørende: Høring: NOU 2004:20 Ny utlendingslov

Kommunal- og regionaldepartementet har invitert en rekke organisasjoner, deriblant Kirkens Nødhjelp, til å avgi en høringsuttalelse i tilknytning til NOU 2004:20, om ny utlendingslov. Kirkens Nødhjelp har valgt å fokusere sin uttalelse på forhold der en ny utlendingslov kommer i berøring med problematikk knyttet til menneskehandel¹.

Å forhindre menneskehandel krever en helhetlig tilnærming som både omfatter bekjempelse, beskyttelse og forebygging. Norske myndigheter har gjort arbeidet mot menneskehandel til et prioritert satsningsområde. Norge har sluttet seg til FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet og dens protokoll mot menneskehandel (Palermoprotokollen). Regjeringen har videre utarbeidet to handlingsplaner for bekjempelse av handel med kvinner og barn, én som dekker perioden 2003-2005 og én som skal dekke perioden 2005-2008². Norge har også skrevet under Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel fra 2005.

Kirkens Nødhjelp støtter Regjeringens engasjement for å få bukt med menneskehandel. Menneskehandel berører imidlertid en rekke ulike politikkkfelt, også utlendingspolitikken. En satsning på å bekjempe menneskehandel må derfor også gjenspeiles i arbeidet med ny utlendingslov, herunder i NOU 2004:20: Ny utlendingslov.

I denne høringsuttalelsen peker Kirkens Nødhjelp på at behovet for beskyttelse og støtte til ofre for menneskehandel berører flere dimensjoner ved norsk asyl- og flyktningspolitikk. Kirkens Nødhjelp tar videre til ordet for at støtte til ofre for menneskehandel bør innebære at ofre kan innvilges opphold på et bredere grunnlag enn gjennom dagens bestemmelser knyttet til asyl og flyktningsstatus. I tillegg reiser organisasjonen en debatt om sammenheng mellom forebygging av menneskehandel og muligheter for legal migrasjon. Herunder diskuteres utredningens kapitler om arbeidsinnvandring, familieinnvandring og innvandring på annet grunnlag.

Kirkens Nødhjelp ønsker å påpeke at Norges arbeid for å forebygge og bekjempe menneskehandel forutsetter tett samarbeid med våre naboland. Slik kan vi unngå at tiltak som innføres i Norge medfører at menneskehandelen kun forflytter seg til andre land.

MENNESKEHANDEL OG MENNESKERETTIGHETER

Kirkens Nødhjelp legger vekt på at et grunnleggende perspektiv i alt arbeid mot menneskehandel må være at dette er en alvorlig form for organisert kriminalitet som

innebærer grove brudd på grunnleggende menneskerettigheter. Menneskehandel er et brudd på menneskerettighetene. I tillegg er handel med mennesker ofte en konsekvens av menneskerettsbrudd, og den fører i sin tur til nye menneskerettsbrudd³.

Av erfaring vet vi at å bli utsatt for grove overgrep setter dype og langvarige spor hos det enkelte mennesket, både fysisk og psykisk. Videre vet vi at mange ofre for menneskehandel står i fare for å bli utsatt for nye overgrep, og havne i en ond sirkel der de igjen blir ofre for menneskehandel. For eksempel er syv av åtte kvinner, som ble deportert fra Norge til et krisesenter i Albania, nå sannsynligvis tilbake i menneskehandelsyklusen⁴. Kampen mot menneskehandel er derfor også en kamp for menneskelig verdighet og for å opprettholde grunnleggende menneskerettigheter.

Kirkens Nødhjelp understreker at norske myndigheter har klare forpliktelser når det gjelder å ivareta, beskytte og opprettholde menneskerettighetene, og at dette også gjelder rettighetene til ofre for menneskehandel. I tillegg har Norge et særskilt ansvar for å ivareta kvinners og barns rettigheter og behov⁵. Kirkens Nødhjelp understreker samtidig at de tiltak som settes i verk for å bekjempe menneskehandel ikke må gå på akkord med andre sårbare gruppers rettigheter; som andre asylsøkere, flyktninger, og migranter.

Regjeringen understreker i sin siste handlingsplan mot menneskehandel at menneskerettighetsperspektivet skal ligge til grunn for alle tiltakene i planen. Kirkens Nødhjelp forventer at menneskerettighetsperspektivet på menneskehandel også blir førende for en ny utlendingslov.

UTLENDINGSLOVEN BERØRES AV MENNESKEHANDEL PÅ MINST FIRE OMRÅDER

1. Norge er et mottaksland for ofre for menneskehandel og markedet her hjemme er økende. Derfor er det en sammenheng mellom menneskehandel og regler som styrer utenlandske statsborgeres innreise og utreise fra Norge, samt deres rettigheter mens de befinner seg i Norge.
2. Ofre for menneskehandel og personer som frykter at de vil bli ofre for menneskehandel kan søke asyl og andre former for beskyttelse i Norge. Derfor er det en sammenheng mellom menneskehandel og de regler som styrer innvilgelse av asyl og opphold av andre beskyttelsesgrunner i Norge, såvel som andre former for opphold i Norge.
3. Norge kan bli oppfordret av en tredjepart – et annet land eller en internasjonal organisasjon – om å yte beskyttelse til mennesker som har blitt ofre for menneskehandel. Derfor er det sammenheng mellom menneskehandel og de regler som styrer innvilgelse av asyl og andre former for opphold i Norge som ledd i et internasjonalt samarbeid mot menneskehandel.
4. Norge kan bidra til å forebygge menneskehandel gjennom å tillate arbeidsmigrasjon for aktuelle grupper. Derfor er det sammenheng mellom menneskehandel og de muligheter som loven gir for å innvilge ulike former for opphold i Norge.

UTLENDINGSLOVEN AV 1988 OG NOU 2004:20

Norges nåværende Utlendingslov ble vedtatt i 1988, i en periode der man i langt mindre grad var bevisst problematikk knyttet til handel med mennesker. Dette var også lenge før Palermoprotokollen trådte i kraft. Menneskehandel er del av en ny utvikling i Europa og et fenom vi i økende grad er blitt bevisst i de senere år.

Likevel har det hittil ikke vært ansett som nødvendig å revidere Utlendingsloven i forhold til spørsmål som gjelder menneskehandel. I løpet av den nåværende stortingsperioden (2001-2005) har det vært lagt frem 15 forslag til revidering av Utlendingsloven og andre endringer. Av disse er 10 odelstingsproposisjoner, altså lovforslag fra Regjeringen. Ingen av disse odelstingsproposisjonene tar spesifikt opp problemstillinger knyttet til asyl og andre former for opphold i Norge for ofre for menneskehandel.

Dette betyr at norsk praksis på dette området styres gjennom forskrifter og rundskriv, samt den praksis som etableres når en ny sak er under behandling. Det er ennå ikke utviklet entydige og overgripende retningslinjer for hvordan spørsmål knyttet til asyl og andre former for opphold i Norge for ofre for menneskehandel i ulike situasjoner skal løses. I stedet har håndteringen av problematikken blitt fragmentert, blant annet gjennom UDIs to rundskriv om tema⁶. KN mener dette bidrar til å skape en unødvendig og uforutsigbar situasjon for dem det gjelder, og at dette er en høyst utilstrekkelig tilnærming.

Erfaringen fra de siste årene har vist at det er behov for lovendringer. Kirkens Nødhjelp ber derfor norske myndigheter om å innføre nødvendige endringer i Utlendingsloven som ledd i arbeidet mot menneskehandel.

INGEN UTREDNING AV SENTRALE PROBLEMSTILLINGER

Kirkens Nødhjelp mener at det er svært bekymringsfullt at den offentlige utredningen som nå foreligger er knapp i sin behandling av problematikk knyttet spesifikt til menneskehandel, og at den ikke drøfter en del problemstillinger som allerede har vært reist i debatten om menneskehandel i Norge.

Utvalget som har utarbeidet utredningen nøyer seg for eksempel med å konstatere at man ikke kjenner til hvordan ordningen med en 45-dagers refleksjonsperiode har fungert, og tar derfor ikke stilling til denne. Utredningen kan på dette punktet også tolkes som at utvalget formoder at dagens ordning vil bli videreført og at denne fungerer etter intensjonene⁷.

Som kjent har ingen ofre for menneskehandel så langt valgt å gjøre bruk av dette tilbudet⁸. Det pågår en debatt både om lengden på refleksjonsperioden, mulige årsaker til at denne ikke er blitt tatt i bruk, innholdet i refleksjonsperioden og eventuelle alternativer til ordningen. Kirkens Nødhjelp mener at denne debatten viser at det er behov for en mer grundig utredning av dette spørsmålet.

Utredningen drøfter ikke konsekvensene av at både en forlengelse av refleksjonsperioden og muligheten for midlertidig arbeids- og oppholdstilltelse for ofre for menneskehandel er knyttet til vilkår om samarbeid med politiet for etterforskning og eventuelt rettssak⁹. Flere organisasjoner har anbefalt både en lengre refleksjonsperiode og mulighet for opphold uten betingelser om samarbeid med politi og rettsvesen. Kirkens Nødhjelp etterlyser en utredning

av disse forslagene, knyttet til en styrking av ofrenes rettigheter såvel som deres mulighet for å gå tilbake til et normalt liv¹⁰.

Kirkens Nødhjelp etterlyser også en nærmere utredning av hvorvidt de forslag som foreligger for asyl og andre former for opphold av beskyttelsesgrunner i utredningen vil være tilstrekkelige for å ivareta behovene til ofre for menneskehandel. I tillegg etterspør organisasjonen en utredning av hvilke innvirkninger de endringsforslag som foreligger i ulike bestemmelser kan komme til få for ofre for menneskehandel som ber om opphold i Norge.

Utredningen drøfter ikke de særskilte beskyttelsesbehovene til barn som er ofre for menneskehandel. Kirkens Nødhjelp minner om at Barnekonvensjonen er innlemmet i norsk menneskerettslovgivning og at Norge har et særskilt ansvar for å ivareta barns rettigheter og behov. Kirkens Nødhjelp etterlyser derfor en utredning av hvordan Utlendingsloven også kan ivareta barns særskilte beskyttelsesbehov.

I hovedsak anbefaler utredningen ingen særskilte bestemmelser i Ny Utlendingslov for saker knyttet til menneskehandel. Kirkens Nødhjelp frykter at dette i praksis vil medføre en videreføring av dagens ordning, som har vist seg å ikke fungere tilfredsstillende. Kirkens Nødhjelp ber om en mer omfattende utredning fra norske myndigheters side der sentrale anliggender som knytter seg til menneskehandel blir bedre adressert.

NYE TRENDER

Menneskehandel gjenspeiler nye trekk ved en globalisert verden. Menneskehandel utgjør også et nytt aspekt ved flyktninge-, asyl- og migrasjonspolitik, og det er derfor tankevekkende at utredningen ikke tar stilling til disse nye dimensjonene.

Menneskehandel utfordrer vår forståelse av hva det innebærer å være offer for forfølgelse. Mens flyktninger og asylsøkere tradisjonelt har utgjort en mannsdominert gruppe, rammer menneskehandel i overveiende grad kvinner og barn. Kvinner og barn som blir ofre for menneskehandel blir flyktninger av andre årsaker enn menn. Derfor kan menneskehandelsaker bryte med vår forståelse av hvem som er ofre for organisert kriminalitet og hvem som trenger beskyttelse og opphold. I tillegg utfordrer menneskehandel vår forståelse av hva som er årsakene til at en person er nødt til å forlate sitt hjemland, og hva og hvem personer som søker asyl i Norge trenger beskyttelse mot.

Kvinner og jenter er oftere utsatt for menneskehandel på grunn av forhold knyttet til deres kjønn. Kvinner diskrimineres og utsettes for kjønnsbasert vold, mens barn er spesielt sårbare i kraft av å være barn. Erfaringsmessig har asyl- og flyktningpolitikken tradisjonelt hatt vanskelig for å fange opp kvinners særskilte behov for beskyttelse mot overgrep som skyldes deres kjønn, så vel som barns særskilte behov for beskyttelse¹¹. Kirkens Nødhjelp er bekymret for at dette nå skal gjenta seg i menneskehandelsaker.

Menneskehandelsaker gjenspeiler også nye trender i migrasjon og folkeforflytting, der stadig flere kvinner blir migranter. IOM anslår for eksempel at halvparten av verdens migranter er kvinner¹². Virkningene av migrasjon er ulike for menn og kvinner, på grunn av ulike forventninger, muligheter og faktisk adferd knyttet til det å være hhv. mann og kvinne i opphavs-, transit- og mottakerland. Feminiseringen av migrasjonen kan bidra til å styrke kvinners stilling gjennom å sikre bedre utdanningsmuligheter, arbeidserfaring og økonomisk

selvstendighet. Men økt kvinnemigrasjon medføre også at stadig flere kvinner er sårbare for overgrep, utnyttelse og menneskehandel.

Menneskehandel reiser også problematikk knyttet til svake og/eller dårlig fungerende stater. Lav prioritering av menneskehandelsaker, mangel på ressurser, korrupsjon og andre uttrykk for avmakt hos offentlige myndigheter i mange land medfører at en del stater ikke makter å være effektive i bekjempelsen av menneskehandel. Selv om viljen skulle være til stede evner myndighetene i mange land ikke å beskytte ofre for menneskehandel, og ivareta deres rettigheter. Dette utfordrer våre tanker om forfølgelse; hvordan den kan forhindres, hvem som står bak og hva som kan regnes som "trygge land".

Kirkens Nødhjelp mener at den norske Utlendingsloven må reflektere disse nye tendensene og i større grad ta hensyn til dem ved forhold knyttet til menneskehandel.

INNREISE, UTREISE

Ofre for menneskehandel kommer til Norge på ulikt vis og befinner seg i landet på ulike grunnlag. NOU 2004:20 viser for eksempel til at flertallet av prostituerte i Oslo er norske statsborgere eller har andre former for lovlig, langsiktig opphold i Norge, mens et mindretall er i landet på kortsiktig opphold. Dette medfører ulike typer utfordringer, både når det gjelder å fange opp ofre på vei inn eller ut av Norge, og mens de er i Norge.

Ofre for menneskehandel som ikke har gyldig opphold i Norge risikerer et vedtak om bortvisning/utvisning etter en arrestasjon. Et slikt vedtak om bortvisning/utvisning kan utsettes i minimum 45 dager (den såkalte refleksjonsperioden). Refleksjonsperioden kan forlenges, men i dag er vurderingen om forlengelse tillagt politiet, og basert på om politiet trenger mer tid til å avklare saken eller om offeret trenger mer tid til å vurdere en anmeldelse¹³.

Kirkens Nødhjelp mener det ikke er holdbart at refleksjonsperioden er betinget av samarbeid med politiet, og at dette vil kunne svekke offerets rettigheter. Det er derfor behov for å revurdere flere aspekter ved refleksjonsperioden.

ASYL OG BESKYTTELSE

Et offer for menneskehandel kan i dag få innvilget asyl, opphold av beskyttelsegrunner, eller opphold på humanitært grunnlag i Norge. Det har imidlertid vært relativt få tilfeller der ofre for menneskehandel er blitt innvilget opphold i Norge, og vi har derfor få erfaringer å trekke veksler på.

Det viktigste internasjonale instrumentet for å beskytte mennesker på flukt er FNs flyktningkonvensjon fra 1951 med tilleggsprotokollen. Konvensjonens definisjon av en flyktning utgjør grunnlaget for hvem som kan få status som flyktning og ha rett til å søke om asyl i Norge. Kirkens Nødhjelp har notert seg debatten om at ofre for menneskehandel, som medlemmer av en forfulgt sosial gruppe, bør ha mulighet til asyl etter Flyktningkonvensjonen. FNs høykommissær for flyktninger er blant dem som har påpekt at denne bestemmelsen kan brukes for å beskytte ofre for menneskehandel¹⁴.

Kirkens Nødhjelp mener at det er en positiv utvikling at norske myndigheter har innvilget asyl på dette grunnlaget til noen få ofre for menneskehandel. Men Kirkens Nødhjelp understreker også at begrepet sosial gruppe ofte har vært uklart. Utredningen viser til at Norge generelt bruker en snever tolkning av begrepet sosial gruppe. Dette gjelder primært kvinner som er utsatt for kjønnsbasert vold, og homoseksuelle som er forfulgt på grunn av sin seksuelle legning. KN frykter derfor at asyl også i fremtiden vil være forbeholdt de aller mest alvorlige tilfellene av menneskehandel, og at dette derfor ikke vil være tilgjengelig som en mulighet for mange ofre¹⁵.

Kirkens Nødhjelp understreker at ofre for menneskehandel kan være diskriminerte i sine hjemland fordi de tilhører en spesiell etnisk gruppe, religion, nasjonalitet eller har bestemte politiske oppfatninger. KN tar derfor til orde for en mer inkluderende tilnærming til bestemmelse av asylstatus for ofre for menneskehandel, og oppfordrer til en nærmere utredning av dette i forbindelse med den nye Utlendingsloven.

Utredningen for ny utlendingslov foreslår å klargjøre skillet mellom asyl og andre former for beskyttelsesopphold, og sikre flyktningstatus til dem som søker vern mot tilbakesendelse til nedverdiggende eller inhuman behandling¹⁶. Kirkens Nødhjelp støtter dette forslaget, men viser også til at utredningen peker på at dette antagelig vil ha liten betydning for hvor mange som totalt blir innvilget opphold. En slik endring vil dermed ikke utvide rammene for å innvilge asyl og andre former for opphold til ofre for menneskehandel.

Kirkens Nødhjelp mener også at det er positivt at utredningen foreslår at flykningestatus skal kunne gis til personer som er forfulgt på grunn av fare for tortur og grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling¹⁷. KN oppfordrer til at denne bestemmelsen blir vurdert for ofre for menneskehandel som søker opphold i Norge. Videre legger KN vekt på utvalgets drøfting av rimelighetsbetraktninger knyttet til opphold, men viser samtidig at utvalget tar til ordet for en restriktiv praksis¹⁸.

Kirkens Nødhjelp mener at både nåværende praksis, og en del av de fremtidige forslag som foreligger, utgjør for snevre rammer for å fange inn behovene knyttet til saker om menneskehandel. Kirkens Nødhjelp etterspør muligheter til å innvilge asyl og andre former for beskyttelse for ofre for menneskehandel på et bredere og mer inkluderende grunnlag enn det som brukes i dag.

TIDLIGERE ERFARINGER MED FEILVURDERINGER OG KONVENSJONSBRUDD

Et viktig grunnlag for asyl eller opphold av beskyttelsesgrunner i Norge for ofre for menneskehandel er frykt for fremtidig forfølgelse og prinsippet om "non-refoulement". Norge, som alle andre land, er forpliktet til å beskytte personer som har grunn til å frykte at de vil bli utsatt for overgrep dersom de blir sendt ut av landet. Men mange ofre for menneskehandel kan ha vanskelig får å bevise at de står i fare for å havne i en ny utnyttingssituasjon og derfor trenger beskyttelse.

Norske myndigheter har tidligere feilvurdert faren for fremtidig forfølgelse for ofre for menneskehandel i noen saker. Kirkens Nødhjelp viser i denne sammenheng for eksempel til den såkalte "Entela"-saken som tidligere er blitt omtalt av organisasjonen. 16-årige "Entela" fra Albania ble arrestert i Oslo i 2002/2003 etter å ha blitt tvunget til prostitusjon av menneskehandlere som kidnappet henne og førte henne til Norge. "Entela" søkte den gangen om asyl i Norge, men ble sendt tilbake til Albania til tross for at hun samarbeidet med politiet

og anmeldte bakmennene. "Entela" har vitnet mot bakmennene i en rettssak i Albania og de fleste er blitt dømt. Likevel er hun fortsatt ikke trygg og lever i skjul på et kritesenter i Albania. "Entela"-saken viser at norske myndigheters vilje og evne til å vurdere fremtidig forfølgelsesfare kan være utilstrekkelig i menneskehandelsaker og at dette kan medføre brudd på sentrale prinsipper i internasjonal lov¹⁹.

I flere tilfeller er mulige ofre for menneskehandel blitt deportert kort tid etter at de ble arrestert i Norge. Ett eksempel er en politiaksjon mot et bordell i Skippergata i Oslo i oktober 2004. Det finnes ingen oppfølging av slike tilfeller, og vi vet derfor ikke hva som er skjedd med kvinnene i etterkant. Men det vi vet, er at det generelt er vanskelig for kvinnene å bryte med menneskehandlennettverkene. Kirkens Nødhjelp understreker at det er særskilt viktig at offentlige myndigheter har gode kunnskaper om offerets bakgrunn og de forhold som offeret kommer fra, samt at det skjer en oppfølging i etterkant.

Raske saksbehandlingsprosedyrer med påfølgende bortvisning/utvisning av utvalgte grupper av migranter kan også medføre økt risiko for at ofre for menneskehandel ikke blir fanget opp. Norske myndigheter praktiserer i dag et system med raskere saksbehandling for asylsøknader som kommer fra land der man anser at de åpenbart må være grunnløse. Samtidig vet vi at menneskehandel forekommer i land i Øst- og Sentral Europa, der man normalt ikke regner med at innbyggerne har grunn til å flykte og søke asyl²⁰.

Kunnskapen om menneskehandel i Norge, deriblant kompetanse til å identifisere ofre for menneskehandel, er fortsatt begrenset. Det er derfor et behov for kompetanseheving i de offentlige instanser som er ansvarlig for utforming og iverksetting av politikk og regelverk på dette området. Dette gjelder ikke minst politi, rettsvesen og utlendingsmyndigheter. En slik kompetanseheving kan naturligvis ikke løses gjennom lovendringer. Men det er også behov for klare og entydige politiske signaler gjennom lovverket om hvilke forhold som skal prioriteres. Slike signaler kan dels legges innenfor rammene av en ny Utlendingslov, samtidig som de må inngå i utformingen av den løpende politikken.

Kirkens Nødhjelp mener at asylsøknader må bli vurdert på en grundig måte, selv om søkerne kommer fra land som vanligvis ikke blir ansett å gi grunnlag for beskyttelse og opphold i Norge.

ANDRE FORMER FOR OPPHOLD

Ofre for menneskehandel kan i dag innvilges midlertidig opphold og arbeidstillatelse i Norge. Som hovedregel skal dette gjelde for personer som bistår politiet i etterforskningen eller der deres tilstedeværelse er nødvendig og/eller ønsket i forbindelse med en rettssak²¹.

Ofre for menneskehandel befinner seg i ulike situasjoner. Noen vil ønske å reise tilbake til sine hjemland, mens andre vil ønske eller ha behov for å få opphold i Norge.

Kirkens Nødhjelp vektlegger at norsk utlendingspolitikk, herunder Utlendingsloven, må inneholde et bredt spekter av muligheter, som både sikrer beskyttelse og andre former for opphold i Norge for de ofre som trenger eller ber om det, og en trygg retur med oppfølging for dem som trenger eller ber om det²².

Kirkens Nødhjelp er bekymret fordi innvandringspolitiske hensyn blir balansert mot beskyttelsehensyn i utredningen når det gjelder andre former for opphold, uten at det blir gjort unntak for menneskehandelsaker²³.

Kirkens Nødhjelp mener at en mer romslig politikk for opphold i Norge for ofre for menneskehandel ikke gir grunn til å tro at store grupper vil søke opphold på et slikt grunnlag. Slike motforestillinger undervurderer grovt både de strukturelle og individuelle årsakene til at mennesker blir ofre for menneskehandel, samt de lidelser ofrene utsettes for. Bistand og beskyttelse under trygge forhold, deriblant muligheten for å få opphold i et annet land og kunne begynne et nytt liv kan være særdeles viktig, blant annet for å unngå at ofre for menneskehandel havner i den samme overgrepssituasjonen på nytt.

Frykt for at asylinstituttet og andre former for opphold i Norge skal kunne misbrukes av menneskehandlere kan ikke bli en hindring for ofrenes mulighet for å få opphold i Norge. Denne utfordringen må løses på andre måter enn ved å begrense ofrenes mulighet for å få støtte og hjelp. Kirkens Nødhjelp vektlegger at man her vil kunne trekke på erfaringer og metodikk fra annet arbeid for å forhindre og stanse overgrep, samt beskytte, bevare og fremme menneskerettighetene uten å gjøre seg avhengig av ofrenes bistand.

Norges forpliktelser til å beskytte og ivareta menneskerettighetene bør komme tydeligere til uttrykk i de rammer norske myndigheter legger til grunn for å innvilge ulike former for opphold. Kirkens Nødhjelp mener at betingelser om samarbeid med politiet for å få opphold i Norge ikke er forenlig med en rettighetsbasert tilnærming. Videre bør norske myndigheter vise en mer generøs linje når det gjelder å innvilge opphold til ofre for menneskehandel i Norge. Norsk utlendingspolitikk må ta høyde for behovene til ulike typer ofre for menneskehandel, også de som ønsker å forbli i Norge.

FORESPØRSEL FRA TREDJEPART

Utredningen viser til at oppholdstilltelse kan innvilges etter anmodning fra internasjonale organisasjoner m.v.²⁴. Kirkens Nødhjelp støtter utvalgets syn om at dette hensynet bør kunne brukes ved for eksempel vitnebeskyttelse og oppfordrer til at det blir vurdert i tilknytning til menneskehandelsaker.

Samtidig viser Kirkens Nødhjelp til at Norge tidligere har blitt spurt av OSSE (Organisasjonen for Sikkerhet og Samarbeid i Europa) om å gi beskyttelse til ofre for menneskehandel fra Albania, men at Norge den gangen sa nei²⁵.

”Entela”-saken, som ble referert til ovenfor, viser at ofre for menneskehandel som tar den belastningen det er å vitne i en rettssak mot sine overgripere ikke alltid kan få den nødvendige vitnebeskyttelse i hjemlandet.

Kirkens Nødhjelp mener derfor at Norge bør ta imot ofre for menneskehandel som ikke kan beskyttes mot forfølgelse i sitt eget hjemland, og inngå i et nettverk av land som kan ta imot ofre som behøver et nytt og trygt hjemland.

ARBEIDSMIGRASJON OG FOREBYGGING AV MENNESKEHANDEL

Norge har både plikt til, og interesse av, å bidra til å forebygge menneskehandel, og på den måten unngå at flere mennesker blir ofre for alvorlige overgrep. Menneskehandel innebærer grove overgrep for den som blir utsatt. Derfor er det vesentlig å vektlegge tiltak for å forhindre handel med mennesker. Et forebyggende arbeid må nødvendigvis favne over mange områder.

Kirkens Nødhjelp fremhever at en mer åpen innvandringspolitikk er ett av flere viktige redskap for å forebygge menneskehandel. Den restriktive innvandringspolitikken som Norge og andre europeiske land fører er en av flere faktorer som øker risikoen for menneskehandel²⁶.

Ofre for menneskehandel kan i utgangspunktet ha vært potensielle migrantarbeidere, som har latt seg lokke av løfter om arbeid i utlandet og ønsket om å bistå familien²⁷. Men et fåtall ofre vil besitte den kompetanse som kreves for å kunne migrere lovlig til et annet land på en spesialistkvote, av den typen Norge åpner for.

Mangel på trygge og lovlige muligheter til å søke arbeid i et annet land bidrar til å gjøre enkeltmennesker mer avhengige av menneskesmuglere og potensielle menneskehandlere. Å åpne kanaler som kan sikre ulike typer migranter muligheten til å migrere lovlig til Norge, og andre land, vil derfor være et viktig bidrag for å redusere deres sårbarhet for utnyttelse til menneskehandel.

Dette må skjer samtidig som man ivaretar både norske og utenlandske arbeidstakers rettigheter og arbeidsvilkår i Norge, og samtidig som man gir realistisk informasjon i opphavslandene om migrasjonsmuligheter til Norge.

Norge har så langt ikke ratifisert FNs internasjonale migrantarbeiderkonvensjon²⁸. FNs generalsekretær oppfordrer til ratifisering av 32 internasjonale konvensjoner i løpet av 2005 i tilknytning til årets UN Treaty Event 2005. Dette er den eneste av FNs menneskerettskonvensjonene på generalsekretærens liste som Norge ikke har skrevet under og ratifisert.

Kirkens Nødhjelp oppfordrer norske myndigheter til å legge til rette for en mer åpen innvandringspolitikk, samt å underskrive og ratifisere FNs migrantarbeiderkonvensjon og innlemme denne i norsk lov.

¹ Begrepet menneskehandel vil i denne uttalelsen bli brukt i tråd med Palermoprotokollens definisjon i art. 3 (a), som lyder som følger: "rekruttering, transport, overføring, husing eller mottak av personer, ved hjelp av trusler om bruk av vold eller bruk av vold eller andre former for tvang, av bortføring, av bedrageri, av forledelse, av misbruk av myndighet eller av sårbar stilling eller av å gi eller å motta betaling eller fordeler for å oppnå samtykke fra en person som har kontroll over en annen person, med sikte på utnyttning. Utnyttning skal som et minimum omfatte utnyttning av andres prostitusjon eller andre former for seksuell utnyttning, tvangsarbeid eller tvangstjenester, slaveri eller slaverilignende praksis, trelldom eller fjerning av organer (...)".

² Se Justisdepartementets nettside om menneskehandel for mer informasjon om de to handlingsplanene: <http://odin.dep.no/jd/norsk/tema/menneskehandel/bn.html>.

³ Se UN High Commissioner for Human Rights (OHCHR): *Recommended Principles and Guidelines for Human Rights and Human Trafficking*, E/2002/68/Add.1; Menneskehandel er også et brudd på Kvinnekonvensjonen (CEDAW)s artikkel 6 om handel med kvinner og utnyttelse av kvinneprostitusjon.

⁴ Basert på informasjon fra dette krisesenteret, som er en av KNs partnerorganisasjoner i Albania.

⁵ Vi viser for eksempel til Barnekonvensjonen og innlemmelsen av denne i norsk menneskerettslovgivning, samt til Kvinnekonvensjonen, spesielt art. 6 når det gjelder menneskehandel.

⁶ Se UDIs rundskriv 2004-019 SODA, saksnummer 04/6489 om refleksjonsperioden og UDIs rundskriv 2004-20 SODA, saksnummer 04/6972, om midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse.

⁷ Se NOU 2004:20, art.6.9.2.7. s. 152.

⁸ Se Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel for 2005-2008.

⁹ Se UDIs rundskriv 2004-019 SODA, saksnummer 04/6489 og UDIs rundskriv 2004-20 SODA, saksnummer 04/6972.

¹⁰ Se for eksempel European Commission, Directorate-General Justice, freedom and Security: *Report of the Expert Group on Trafficking in Human Beings*, Brussels, 22. desember 2004 .

¹¹ Se for eksempel Kristin Bergtora Sandvik: *Handel med kvinner som et menneskerettighetsbrudd*. Kvinnerettslige studier nr.51, Institutt for offentlig retts skriftserie, Universitetet i Oslo, nr 7/2003.

¹² International Organisation for Migration *Gender fact sheet*, www.iom.int/documents/publication/en/gic_factsheetscreen.pdf.

¹³ Se Rundskriv UDI 2004-019 SODA, saksnr., 04/6489.

¹⁴ Se blant annet innlegg av Grainne O'Hara på seminar om asyl og menneskehandel arrangert av UNHCR og juridisk fakultet ved Universitetet i Oslo, 17. februar 2005.

¹⁵ Se for eksempel innlegg av Anette Brunovski fra FAFO om rapporten *Crossing Borders: An Empirical Study of Transnational Prostitution and Trafficking in Human Beings*, UiO, 17. februar 2005.

¹⁶ Se NOU 2004:20, art.6.9.2.

¹⁷ Se NOU 2004:20, art. 6.2.3 og art. 6.9.2.3.

¹⁸ Se NOU 2004:20, art. 9.6.2.

¹⁹ Se informasjon om Elena-saken blant annet på www.nca.no.

²⁰ Se for eksempel informasjon om differensiert mottak av asylsøknader på www.udi.no, under "Flyktninger og asyl", "Mottak av asylsøknader"/"Saksgang".

²¹ Se Rundskriv UDI 2004-020 SODA, saksnr., 04/6972.

²² KN viser til FN og OSSEs rapport om menneskehandel i Sørøst-Europa, *Trafficking in Human Beings in South Eastern Europe – 2004: Focus on Prevention* og til ICCOs rapport fra 2004, *'If our skirt is torn, ... ' Safe Return and Social Inclusion of Victims of Traffic in Human Beings*, som tar for seg erfaringen med hjemføring av ofre for menneskehandel i ti europeiske og asiatiske land.

²³ Se for eksempel NOU 2004:20, art. 9.6.2.

²⁴ Se NOU 2004:20, s.399.

²⁵ Se Stortinget Dok nr. 15:18 (2003-2004): Spørsmål nr. 348, innlevert 2004-02-06 av stortingsrepresentant Signe Øye, besvart 2004-02-11 av kommunal- og regionalminister Erna Solberg.

²⁶ Se Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME)-Caritas Europa Press Release of 22nd December 2004.

²⁷ Se for eksempel statistikk fra La Strada om årsaker til menneskehandel i Moldova, <http://www.lastrada.md/>. Organisasjoner viser til at 100 av 127 ofre som har fått hjelp av La Strada Moldova ble rekruttert på grunnlag av falske løfter om arbeid.

²⁸ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families (New York, 18 December 1990).