



Representantforslag 116 S

(2014–2015)

fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande, Ola Elvestuen og Abid Q. Raja

Dokument 8:116 S (2014–2015)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande, Ola Elvestuen og Abid Q. Raja om å styrke rettssikkerheten og oppfølgingen av mennesker som utsettes for menneskehandel i prostitusjon

Til Stortinget

Bakgrunn

Handel med mennesker er en alvorlig form for kriminalitet som innebærer grove krenkelsers av menneskerettighetene. Typiske ofre for menneskehandel lever i stor nød og kommer fra land med lav levestandard. Menneskehandel er utnyttning av personer til prostitusjon, tvangsarbeid, krigstjeneste eller organhandel. Ofre for menneskehandel har ikke samtykket, eller de har blitt med på falske premisser, f.eks. ved løfter om arbeid og en bedre fremtid. Menneskehandel er et omfattende og stort internasjonalt problem, hvor det på verdensbasis er anslått at ca. 20,9 millioner mennesker var ofre for menneskehandel i perioden 2002 til 2011. Det er lite som tyder på at dette tallet går ned, noe som betyr at det verken nasjonalt eller internasjonalt lykkes å løse et stort samfunnsproblem, som rammer de aller mest sårbare gruppene.

Det er utarbeidet flere handlingsplaner siden regjeringen Bondevik II ved justisminister Odd Einar Dørum utarbeidet den første handlingsplanen mot handel med kvinner og barn i 2003¹. Siden den gang har arbeidet både blitt utviklet og videreført gjennom to handlingsplaner, «Stopp menneskehandelen»

(2006–2009) og «Sammen mot menneskehandel» (2011–2014), som begge er regjeringen Stoltenberg IIs handlingsplaner mot menneskehandel. Det er varslet at regjeringen Solberg i løpet av 2015 kommer med en ny handlingsplan mot menneskehandel.

FN-konvensjonen mot grenseoverskridende kriminalitet fra 2000 har tre protokoller, herunder Palermo-protokollen for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn. I 2008 ratifiserte Norge Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel. Et av konvensjonens formål er å beskytte menneskerettighetene til personer som er ofre for menneskehandel. Det er også en egen koordineringsenhet for ofre for menneskehandel (KOM) hvis mål er å styrke et tverrfaglig og tverretattlig samarbeid på feltet. Det arbeides også gjennom OSSE, Nordisk ministerråd m.fl. Forslagsstillerne mener det er et tankekors at man ikke lykkes bedre med å redusere omfanget av menneskehandel til tross for bred internasjonal enighet og problemets alvor og karakter.

Menneskehandel som inkluderer tvangsprostitusjon

All form for menneskehandel er alvorlig. Forslagsstillerne vil likevel understreke at særlig én form for menneskehandel er særlig alvorlig og krenkende. Det er den som innebærer at mennesker, som oftest kvinner og barn, blir tvunget ut i prostitusjon. I alle handlingsplanene er menneskehandel i prostitusjon et dominerende felt, noe som er naturlig da dette er en grov forbrytelse. Det er bred tilslutning til at ofre etter menneskehandel i prostitusjon har behov for god bistand og støtte og at de er i en ekstremt sårbar situasjon.

Forslagsstillerne vil understreke at ikke all utenlandsk prostitusjon i Norge er menneskehandel. Det

¹ <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/jd/prm/2003/0007/ddd/pdfv/201132-menneskehandel.pdf>

er derfor viktig at det finnes systemer som klarer å skille mellom den migrasjonsrelaterte prostitusjon som skjer frivillig og menneskehandel hvor folk tvinges ut i prostitusjon der det som oftest er sterke kriminelle nettverk bak. Forslagsstillerne mener det kan være vanskelig å skille mellom ofre for menneskehandel og andre utenlandske personer i prostitusjon, fordi begge former for prostitusjon i hovedsak er drevet frem av stor nød, mangel på likestilling og sosial marginalisering. Forslagsstillerne mener likevel det er nødvendig og viktig å skille mellom dette, da den ene formen for prostitusjon innebærer grov kriminalitet og alvorlig brudd på menneskerettighetene, noe som må medføre at det arbeides aktivt med å rettsforfølge og domfelle bakmenn.

Dublin-forordningen

Asylsøkere som søker om beskyttelse i Norge kan nektes å få sin asylsøknad behandlet i henhold til Dublin-regelverket. Formålet med dette regelverket er først og fremst å sikre at en asylsøker får sin søknad om beskyttelse realitetsbehandlet i en medlemsstat og ikke blir henvist frem og tilbake mellom stater uten at noe land tar ansvar for behandlingen. Formålet er også å hindre at samme person søker om asyl i flere stater som er omfattet av regelverket.

Forslagsstillerne viser til at UDI i særskilte tilfeller har adgang til å gjøre unntak fra Dublin-regelverket og realitetsbehandle asylsaken i Norge, og at dette blant annet gjøres for unge enslige asylsøkere. Andre unntak er i tilfeller hvor det er igangsatt politietterforskning i en sak om menneskehandel. Dublin-regelverket skal heller ikke anvendes overfor søkere som har avgitt vitneforklaring i sak om menneskehandel. Ofre for menneskehandel i prostitusjon oppholder seg ofte uten lovlig opphold i flere land der de blir utnyttet. Forslagsstillerne mener derfor det kan være helt tilfeldig i hvilket land ofre kommer i kontakt med offentlige myndigheter og ender som asylsøker, og at dette ikke er noe som ofre kan og bør lastes for.

Forslagsstillerne viser til at det er mulig å gi unntak fra Dublin-regelverket blant annet grunnet sterke menneskelige hensyn, og at det skal gjøres en konkret og individuell vurdering. UDI skal følge opp mulige ofre for menneskehandel som kommer i kontakt med utlendingsforvaltningen og legge til rette for at mulige ofre for menneskehandel kan bli identifisert og få nødvendig bistand og beskyttelse.

Forslagsstillerne mener praktiseringen av regelverket og adgangen til å få unntak fra Dublin-regelverket ikke virker etter intensjonen når det gjelder retten til beskyttelse mennesker som utsettes for menneskehandel i prostitusjon, har, etter både norske regelverk og internasjonale forpliktelser. Forslagsstillerne mener det i særlige tilfeller bør gis unntak

fra Dublin-regelverket, samtidig som dette bør gjøres på en måte som ikke fører til misbruk av ordningen. ROSA-prosjektet har vært et viktig tiltak i ulike regjeringers handlingsplaner, og det skal sikre både hjelp og beskyttelse for mennesker utsatt for menneskehandel i prostitusjon. Forslagsstillerne mener det bør gjøres unntak fra Dublin-regelverket for dem som mottar hjelp og oppfølging fra ROSA-prosjektet, og at ofrene gis en mulighet til å søke asyl i Norge. Forslagsstillerne mener at de kvinnene som velger å ta imot hjelp via ROSA-prosjektet har et seriøst ønske om å bryte med bakmenn, og det er heller ikke mulig å fortsette i prostitusjon når en bor på krisesenter. Forslagsstillerne understreker at ofrene ofte er dypt traumatiserte og at Norge er i en god posisjon til å kunne tilby den hjelpen og oppfølgingen som er nødvendig med tanke på rehabilitering og utsikter til et bedre liv. Norge er derfor i en god posisjon til å hjelpe traumatiserte asylsøkere.

Forslagsstillerne mener at man gjennom å knytte muligheten for unntak etter Dublin-regelverket til ROSA-prosjektet sikrer at den gruppen som virkelig trenger hjelp og tar imot den oppfølging og bistand norske myndigheter tilbyr, også får muligheten til å få behandlet sin søknad om beskyttelse i Norge. Det er ca. 50 kvinner årlig som mottar hjelp fra ROSA-prosjektet. Forslagsstillerne mener det er urimelig at mennesker som mot sin vilje, og gjennom å være utsatt for alvorlig kriminalitet, må få behandlet sin søknad i det landet de ufrivillig og tilfeldig har endt med å søke asyl. Forslagsstillerne mener dette er å legge ansvaret for en kriminell handling over på den som utsettes for forbrytelsen, noe som er i sterk strid med den allmenne rettsoppfatningen. Forslagsstillerne mener derfor det er behov for å endre UDIs praktisering av regelverket, enten gjennom en instruks eller ved forskrift.

Urimelig krav til identitetsavklaring

Forslagsstillerne viser til at mange asylsøkere kommer til Norge uten identitetspapirer og at dette i særlig grad gjelder mennesker som har vært utsatt for menneskehandel og som har blitt ført til Norge mot egen vilje. Når noen søker asyl i Norge uten gyldige identitetspapirer, har de en plikt til å medvirke til å dokumentere sin egen identitet. Forslagsstillerne mener dette kravet er rimelig, men vil understreke at det for enkelte kan by på store problemer. Enkelte land har mangelfulle systemer for å utstede pass, og i noen land er korrupsjonsnivået så høyt at det er vanskelig å få tak i identitetspapirer uten å kjøpe seg vei fremover i køen. Ofre for menneskehandel i prostitusjon kan innvilges midlertidig oppholdstillatelse på grunn av særlig sterke menneskelige hensyn, men forslagsstillerne er kjent med at det ofte stilles urimelig krav til gyldige reisedokumenter fra hjemlandet før det

kan utstedes permanent oppholdstillatelse. Forslagsstillerne mener at regelverket ikke er fleksibelt nok til å dekke de ulike hensyn som kreves i møte med asylsøkere uten identitetspapirer. Det er derfor behov for å utarbeide nye retningslinjer slik at ofre for menneskehandel ikke mister oppholdstillatelsen på grunn av urimelige krav til fremskaffelse av id-papirer.

Utvidelse av refleksjonsperioden

En refleksjonsperiode er et tiltak med sikte på å gi ofre for menneskehandel mulighet til å vurdere en anmeldelse av bakmennene og motta hjelp og informasjon. I dag er refleksjonsperioden på 6 måneder. Etter at refleksjonsperioden er over kan det gis midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse, dersom utlendingen samarbeider slik at bakmennene kan straffeforfølges. Det er strengere kriterier for dette enn innvilgelse av refleksjonsperiode, blant annet at politiet har startet etterforskning og at det er brutt med miljøet bak menneskehandelen mm.

Forslagsstillerne viser til at mennesker som er utsatt for ekstreme traumer, trenger tid både til å bygge opp et tillitsforhold til andre mennesker og til å bearbeide sine opplevelser. En refleksjonsperiode på 6 måneder vil for mange være for kort tid til å bygge opp nok styrke til å anmelde bakmenn og til å kunne vitne i en eventuell retts sak. Ofre for menneskehandel i prostitusjon har ofte vært utsatt for et umenneskelig press med psykiske og fysiske overgrep. Forslagsstillerne er kjent med at mange trenger omfattende helse- og sosialfaglig oppfølging, og at de sliter med å ha tillit til andre mennesker. Mange av kvinnene som har kommet seg ut av tvangsprostitusjon og fått hjelp gjennom ROSA-prosjektet og opphold på krisesentre, vil trenge tett oppfølging over lang tid, både før og etter en anmeldelse. Det kan ta lang tid å identifisere seg selv som et offer for menneskehandel i prostitusjon, kanskje særlig for unge med liten eller ingen utdannelse og med mangelfull erfaringsbakgrunn om hvordan et liv med fravær av krenkelser kan være. Det er gode grunner til å anta at god profesjonell bistand og støtte styrker ofrene og dermed øker sjansen for å lykkes med å straffeforfølge bakmenn. Forslagsstillerne vil understreke at det må være gode tiltak og tett oppfølging av dem som innvilges refleksjonsperioden og at det er nødvendig å utvide refleksjonsperioden fra 6 til 12 måneder for mennesker utsatt for menneskehandel i prostitusjon. Forslagsstillerne vil samtidig understreke politiets ansvar for å etablere et tillitsforhold til disse ofrene i refleksjonsperioden, med mål om at det fører til anmeldelse. Forslagsstillerne mener også det er helt nødvendig at flere saker etterforskes til tross for at dette er kompliserte og ressurskrevende saker.

En evaluering av refleksjonsperioden, «Pusterom eller ny start? Evaluering av refleksjonsperioden for ofre for menneskehandel²» utført av Fafo i 2010, vi-

ser at det er argumenter som taler både for og imot en lang refleksjonsperiode. Forslagsstillerne mener refleksjonsperioden bare bør økes dersom det samtidig sikres et meningsfullt innhold i perioden, hvor ofrene får tett oppfølging av politi med tanke på anmeldelse og fra helse- og sosialfaglig personell med hensyn til egen rehabilitering.

Behov for bedre botilbud og spesialiserte krisesentre

Forslagsstillerne vil understreke at behovet for tett oppfølging både før og etter refleksjonsperioden er stor for mennesker som er ofre for menneskehandel i prostitusjon, som beskrevet ovenfor. I dag bor kvinner på flere ulike krisesentre og botilbud i Norge, som f.eks. Lauras Hus. Det bor også mange i kommunale eller private boliger som kan oppleves utrygge og upassende for denne gruppen, som ofte er redde, traumatiserte og engstelige. Forslagsstillerne vil understreke at botilbudet for disse kvinnene i dag ikke er godt nok og at det ikke gir et godt grunnlag for å anmelde bakmenn dersom man ikke har et trygt sted å bo under refleksjonsperioden.

Forslagsstillerne mener at de som er utsatt for menneskehandel i prostitusjon vil trenge særlig tett hjelp og oppfølging. Helhetlig og tett oppfølging vil også være bra for å lykkes både med sosialfaglig støtte og for politiets arbeid i disse sakene. Forslagsstillerne ønsker derfor at det skal opprettes flere botilbud med faglig oppfølging for mennesker utsatt for menneskehandel i prostitusjon, og mener det også er behov for spesialiserte krisesentre. Forslagsstillerne mener det er svært viktig at kvinner som har fått innvilget refleksjonsperiode også får tett oppfølging av politiet i trygge omgivelser, for å skape best mulige forutsetninger og tilstrekkelig tillit for eventuell senere anmeldelse av bakmenn og å vitne i retts sak. Forslagsstillerne mener det må opprettes egnede botilbud som også gjør samarbeidet med politiet lettere under refleksjonsperioden.

Rehabilitering og hjemsendelse

Det er ikke alle som har fått innvilget opphold i en refleksjonsperiode eller under en etterforskning som skal innvilges permanent opphold i Norge. Noen skal hjem til land med stor fattigdom og få framtidssikter, og det kan være fare for at man igjen kan ende som offer for utnyttelse. Forslagsstillerne mener derfor det er helt nødvendig at ett av målene for den midlertidige oppholdstillatelsen under refleksjonsperioden og eventuell etterforskning må være å tilby meningsfulle aktiviteter med tanke på at de som skal returneres kan klare seg selv. Tiltak og aktiviteter som tilbys bør derfor være relevante for en eventuell retur,

² http://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/annet/pusterom-eller-ny-start.pdf

og det kan dreie seg om engelskkurs, praktiske ferdigheter osv. Forslagsstillerne mener at spesialiserte krisesentre og andre botilbud bør tilby en rekke tiltak og kurs, gjerne i samarbeid med frivillige. Dette kommer i tillegg til at et spesialisert krisesenter bør ha særlig god helsefaglig, sosialfaglig og juridisk kompetanse. Forslagsstillerne mener man bør vurdere å gi økt økonomisk støtte til dem som skal returneres med tanke på at de skal sikres en fremtid.

Forslagsstillerne viser til at det i flere land er nasjonale organisasjoner som har som formål å gjøre re-tursituasjonen bedre, samt forebygge omfanget av menneskehandel, f.eks. NAP TIP i Nigeria. Forslagsstillerne mener at noe av det viktigste arbeidet man gjør i avsenderlandene er forebyggende opplysningsarbeid, for å unngå at mennesker blir ofre for menneskehandel, men også å tilby bistand og oppfølging til dem som har vært utsatt for menneskehandel. International Organization for Migration (IOM) implementerer det frivillige returprogrammet VARP (Voluntary Assistance Return Programme). IOM har flere ulike programmer og ulik grad av støtte for mennesker som returnerer til sine hjemland. Forslagsstillerne mener det er viktig at slike programmer gir gode økonomiske støtteordninger og annen praktisk hjelp, særlig for ekstra sårbare grupper. Med dagens ordning mottar ofre for menneskehandel som returnerer med IOMs «Sårbare Grupper Prosjekt» oppfølging og økonomisk støtte over en tidsperiode på 12 måneder. Forslagsstillerne mener at en mer langsiktig oppfølging vil kunne bidra til en mer bærekraftig re-etableringsprosess, samt redusere risikoen for re-trafikkering. Forslagsstillerne viser i den sammenheng til en NORAD-evalueringsrapport om IOMs bistand til ofre for menneskehandel fra 2010, hvor norske myndigheter anbefales å finansiere IOMs arbeid for en lengre periode enn ett år. En mer langsiktig finansiering vil bidra til bedre forutsigbarhet og kontinuitet i arbeidet med å assistere ofre for menneskehandel ved retur.

Politiets arbeid

Politiet har ansvar for å avdekke og straffe bakmenn, og politiet har et stort ansvar for å bygge tillit til ofrene. Allerede i handlingsplanen fra 2003 er ett av hovedmålene å prioritere påtalemyndighetene og politiets innsats og sørge for en målrettet etterforskning og straffeforfølgelse av bakmenn. Forslagsstillerne mener derfor det er sterkt bekymringsfullt at en stor del av disse sakene henlegges, og at dette igjen fører til at mennesker som utsettes for menneskehandel i prostitusjon, ikke anmelder sine bakmenn. Forslagsstillerne mener det er et alvorlig signal når ansatte ved ROSA-prosjektet tviler på om de kan anbefale at saker anmeldes. Forslagsstillerne viser til at politiet i Norge skal identifisere ofre for menneskehandel, men at det dessverre for ofte skjer at politiets

søkelys rettes mot den ulovlige oppholdsstatusen snarere enn statusen som offer for menneskehandel. Forslagsstillerne er bekymret over det høye antallet henleggelse av saker og mener dette svekker rettsvernet til en allerede svært utsatt gruppe. Forslagsstillerne mener Norge ikke kan være bekjent av å ha et system som kan gjøre situasjonen verre for ofre for menneskehandel i prostitusjon etter refleksjonsperioden og påfølgende anmeldelse fordi saken nedprioriteres. Dette mener forlagsstillerne strider både mot Norges internasjonale forpliktelser og riksadvokatens rundskriv nr. 1, 2015 om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2015, hvor denne typen kriminalitet skal prioriteres. Forslagsstillerne mener at det i den kommende politireformen må være et mål at innsatsen mot menneskehandel skal styrkes. Forslagsstillerne er derfor fornøyd med at Venstre gjennom en avtale med regjeringen har fått gjennomslag for spesialiserte enheter som skal sikre avdekking, etterforskning og irettføring av straffesaker med høy kvalitet. Enhetene skal avdekke og etterforske alvorlig, skjult og/eller organisert kriminalitet, og politidistriktene skal særlig arbeide med saker som omhandler menneskehandel.

Forslagsstillerne vil på bakgrunn av den høye henleggelsesstatistikken i disse sakene understreke behovet for å benytte handlingsrommet for unntaksmuligheten i Dublin-regelverket. Det er også svært viktig, etter forlagsstillerens syn, at i politidistriktene hvor de spesialiserte krisesentrene og botilbudene ligger, etableres en god kontakt mellom politiet og krisesenteret.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

1. Stortinget ber regjeringen komme med forslag som sikrer at UDI realitetsbehandler søknader om beskyttelse for mennesker som har vært utsatt for menneskehandel i prostitusjon, og som mottar oppfølging gjennom ROSA-prosjektet, ved å benytte seg av unntaksmulighetene i Dublin III-forordningen.
2. Stortinget ber regjeringen utvide refleksjonsperioden til 12 måneder for mennesker som er utsatt for menneskehandel i prostitusjon og som mottar hjelp gjennom ROSA-prosjektet.
3. Stortinget ber regjeringen vurdere å opprette flere egnede botilbud og spesialiserte krisesentre for å sikre god helsefaglig, sosialfaglig og juridisk oppfølging av mennesker som er utsatt for menneskehandel i prostitusjon.

4. Stortinget ber regjeringen vurdere hvordan organisasjoner kan sikres bedre forutsigbarhet og kontinuitet i arbeidet med å assistere mennesker utsatt for menneskehandel i prostitusjon ved retur.
5. Stortinget ber regjeringen utarbeide særskilte retningslinjer for kravet til dokumentert identitet i utlendingssaker som gjelder menneskehandel.

12. mai 2015

