

Krisesentersekretariatet
Storgata 11
0155 Oslo



Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8019, Dep.
0030 OSLO

Oslo 01.09.2006

Høringsuttalelse i forbindelse med forslag om midlertidig arbeidstillatelse til ofre for menneskehandel

Norge har gjennom å ratifisere Palermoprotokollen forpliktet seg til å gi til ofre for menneskehandel bistand og beskyttelse. ROSA prosjektet koordinerer bistand og beskyttelse til kvinner utsatt for menneskehandel. Vi har per i dag koordinert hjelp til 34 kvinner utsatt for menneskehandel med ulik oppholdsstatus bistand.

Felles for alle kvinnene som er plassert på et trygt oppholdssted gjennom ROSA prosjektet, er at de opplever at dagene er lange og uten aktiviteter. Forslaget om å gi kvinnene automatisk arbeidstillatelse i en utvidet refleksjonsperiode vil kunne gi kvinnene en mulighet til å fylle lange dager med en aktivitet. Innledningsvis er vi derfor positive til regjeringens utvidelse av ordningen. Vi har allikevel noen kommentarer til realismen i forslaget.

Våre kommentarer er gjort på bakgrunn av vår erfaring med å koordinere praktisk bistand og beskyttelse til kvinner utsatt for menneskehandel¹.

Dagens situasjon:

Kvinnene ved prosjektet som ønsker hjelp for å bryte ut av menneskehandel miljøet er fra 19 nasjoner med ulik oppholdsstatus i Norge. ROSA har mottatt 116 henvendelser, fra Russland,

¹ ”De får meg til å føle at jeg hører til blant folk” – Krisesentrenes arbeid i møte med kvinner utsatt for menneskehandelen. Krisesentersekretariatet. Oslo 2006.

Hvite Russland, Albania, Nigeria, Somalia, Sudan, Angola, Camerun, Thailand, Makedonia, Moldova, Tsjekkia, Polen, Marokko, Etiopia, Liberia og Litauen.

Kvinnenes oppholdsstatus ved inntak i ROSA prosjektet:

- 11 hadde ulovlig opphold
- 19 var asylsøkere
- 3 tilhørte EØS land
- 1 annet

Kvinnenes oppholdsstatus etter inntak i ROSA prosjektet:

- 2 kvinner har benyttet seg av refleksjonsperioden og samtidig søkt om asyl
- 9 kvinner har asylsøknaden under behandling
- 10 kvinner har søkt om asyl og fått avslag
- 6 kvinner har fått opphold
- 6 kvinner har returnert til hjemland eller land hvor de har opphold
- 3 vet vi ikke noe om

Kvinnene blir henvist til ROSA fra:

- 12 henvist fra politiet
- 5 henvist fra asylmottak
- 10 henvist fra advokat
- 4 henvist fra NOAS
- 1 henvist fra UDI
- 1 henvist fra Prosjektet
- 1 kom på egne vegne

Kvinner som søker om asyl:

Vi vet at tiden fra kvinnen har levert asylsøknaden til UDI til hun får svar er ca 6 - 8 måneder. Får kvinnen avslag på søknaden om opphold kan hun anke, og det kan bety nye 8 måneder saksbehandlingstid. I tillegg er det slik at om kvinnen har anmeldt forholdet så har også tiden politiet bruker på etterforskning innvirkning på hennes oppholdstid i Norge. Lang botid på

krisesenteret, som akutt botilbud, har mange alvorlige konsekvenser for kvinnene, de ansatte ved sentrene og andre beboere².

Dagens forslag til utvidet refleksjonsperiode

Forslaget om automatisk arbeidstillatelse i refleksjonsperioden på 3 måneder for kvinner utsatt for menneskehandel kan ikke ses isolert fra praktiske problemer rundt det å motta og tilby hjelp. Dette gjelder også for kvinner som søker om asyl.

- 1. Kvinner som har søkt om asyl og fått avslag på asylsøknaden skal ikke få anledning til å benytte seg av refleksjonsperioden i det nye forslaget som presenteres.**

Vår kommentar:

Dette er problematisk. Vi kjenner til flere eksempler på at kvinner som har fått endelig avslag på asylsøknad kan antas å være offer for menneskehandel. Årsaken til at dette kommer frem etter et vedtak om endelig avslag har sammenheng med at kvinnene ikke har blitt møtt av saksbehandlere, politi og advokater med kunnskap om menneskehandel. En slik kunnskap om tematikken gjør at de som møter kvinnene ”ser” signalene og kan identifisere kvinnene som ofre for menneskehandel. Når kvinner blir identifisert etter at vedtak er gjort har dette ofte sammenheng med at nye myndighetspersoner med kunnskap om og erfaring med menneskehandel har kommet inn i saken i forbindelse med begjæring av utsendelse. De har lest papirene, snakket med kvinnene og funnet klare indikasjoner på at kvinnene er ofre for menneskehandel. En må også huske at det å definere seg selv som et offer for menneskehandel er ikke vanlig, som regel er det andre som identifiserer kvinnen som utsatt.

Vårt krav til refleksjonsperioden:

Kravet om at kvinnene ikke tidligere må ha fått endelig avslag på søknad om asyl for å kunne motta tilbudet om refleksjonsperiode bør fjernes.

² Se evalueringsrapporten: ”De får meg til å føle at jeg hører til blant folk” (Krisesentersekretariatet 2006).

2. Forslaget ønsker å utvide refleksjonsperioden fra 45 dager til 90 dager.

Vår kommentar:

Kvinner utsatt for menneskehandel er traumatiserte og redde og vant til å leve under ekstreme forhold. I sin første periode på et krisesenter vil kvinnene først og fremst ha behov for behandling av lege og psykolog for fysiske og psykiske skader. Kvinnene bruker lang tid på å snakke om det de har opplevd og enda mer tid på å anmelde forholdet. Det å oppnå tillitt hos kvinnene tar lang tid, da de ofte er systematisk feilinformert av organisatorene (bakmenn) for å skape frykt. Prosessen frem til anmeldelse er kaotisk for kvinnene og på bakgrunn av det vi vet om denne prosessen er det ikke realistisk å tro at kvinnene vil benytte seg av arbeidstillatelsen i løpet av de tre månedene. I tillegg ser vi at kvinnene har vanskeligheter med å forstå norsk og/eller engelsk, noe som igjen krever bruk av tolk. Noen av kvinnene er analfabeter.

Et tilbud om refleksjonsperiode uten mer innhold vil gi hjelpen preg av å fungere som en ren oppbevaring av kvinner, noe som er lite effektivt og har liten verdi for alle parter. Til sammenligning har kvinner som søker om asyl eller opphold på humanitært grunnlag helse og sosiale rettigheter samt økonomiske rettigheter. Kvinner som tar i mot refleksjonsperioden får ikke disse rettighetene. Asylstatusen er også en status med mange begrensninger for kvinner utsatt for menneskehandel og som bor på trygge oppholdssteder. De har ikke krav på norskkurs og ikke krav på tannlegebehandling. De får den alminnelige minimumsstøtte på kr 2790 som skal dekke løpende utgifter til personlig artikler, samt legebesøk med en egenandel på 2000 kroner. Dette er høyere egenandel enn for øvrige brukere av helsetjenesten i Norge fordi de ikke er knyttet til et asylmottak.

Vårt krav til refleksjonsperioden:

En utvidelse på tre måneder er ikke nok. Vi foreslår minimum 6 måneder og helst 18 måneder. Dette har sammenheng med bearbeiding av krenkelsene gjennom samtale og ro til å vurdere konsekvenser av en eventuell anmeldelse både for seg selv og egne barn/familie. Med en utvidet refleksjonsperioden bør det også følge et tilbud om norskkurs. Dette gjør det lettere for kvinnen å benytte seg av arbeidstillatelsen og det sosiale nettverket som kan åpne seg i en jobbsituasjon. I tillegg til norskkurs, er det et behov for utvidet fysisk og psykisk helsetilbud og sosiale tiltak til de som ikke kan benytte seg av en arbeidstillatelse.

- 3. Departementet framholder at den det gjelder må bryte med miljøet for å være et troverdig offer for menneskehandel, selv om det understrekes at det verken må skje i forkant av eller umiddelbart etter innvilgelsen av en midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse. Kravet er imidlertid at dette må skje innen rimelig tid.**

Vår kommentar:

Hva som vil være å anse som ”rimelig tid” skal vurderes i forhold til den antatte menneskehandelssituasjonens grovhet og hvilke tiltak det må kunne forventes at vedkommende gjennomfører for å bryte med miljøet. Vi ønsker å påpeke at det å bryte med organisatorene som regel er en mer gradvis prosess enn en plutselig beslutning. Forholdet til de som organiserer virksomheten er ofte komplisert og kan veksle mellom hjelp og utnyttelse. Kvinnene vil derfor som regel måtte overveie sin egen og andres sikkerhet, gjeldsbyrde, sin egen og ofte familiens avhengighet og framtidsutsikter før hun tar en beslutning om å bryte med miljøet.

Vårt krav til refleksjonsperioden:

Det kan ikke være et fullstendig krav om at kvinnen må bryte med miljøet i løpet av refleksjonsperioden. I stedet bør en senke terskelen og vurdere hennes forsøk på å bryte med et komplisert miljø. Nok en gang er ikke tre måneder i denne sammenheng lang tid.

- 4. Forslaget om familiegjenforening i enkelte tilfeller med kvinnenes barn**

Vår kommentar:

Dette forslaget må ses i en større sammenheng slik vi ser det. Flere av kvinnene vi har kjennskap til gjennom ROSA har barn i hjemlandet. De 19 nasjonene kvinnene kommer fra er land med mye fattigdom, og mange av kvinnene ønsker derfor å bli i Norge. I tillegg til bekymringer rundt det å returnere til et liv i fattigdom, så kan ønsket om å bli i Norge også ses i sammenheng det stigma prostitusjon har. Kvinnene har vært trafikkerte i et eller flere land i mange år, og mange kan ikke, eller vil ikke returnere til sitt land med stigma som prostituert.

Vårt krav til refleksjonsperioden:

Vi foreslår at forslaget om arbeidstillatelse og muligheter for familiegjenforening i refleksjonsperioden ikke ses isolert fra kvinnenens mulighet til å søke om opphold med rett til bosetting. Vi foreslår å sammenligne forslaget med Utlendingsforskriften § 37, 6 ledd, som åpner for å gi utenlandske kvinner gift med norske menn rett til opphold i Norge på selvstendig grunnlag før kravet om tre års ekteskap er innfridd. Ved denne forskriften vurderes kvinnenens opphold særskilt om de kan dokumentere at de er utsatt for vold fra ektefelle.

Utfordringer:

Vi mener at forslaget om utvidelse av refleksjonsperioden må ses i sammenheng med Palermoprotokollens **artikkel 9, punkt 4 og 5**. Artikkel 9 kan også ses i sammenheng med de manglende rettigheter kvinner utsatt for menneskehandel med asylsøkerstatus har.

Palermoprotokollen kap III. Forebygging, samarbeid og andre tiltak

Artikkel 9 Forebygging av handel med mennesker

- 4 Statspartene skal treffe eller styrke tiltak**, blant annet gjennom bilateralt eller multilateralt samarbeid, **for å lindre forholdene som gjør personer, særlig kvinner og barn, sårbare i forhold til handel med mennesker, for eksempel fattigdom, underutvikling og mangel på like muligheter.**
- 5 Statspartene skal vedta eller styrke lovgivningsmessige eller andre tiltak**, for eksempel utdanningstiltak, sosiale tiltak eller kulturelle tiltak, blant annet gjennom bilateralt eller multilateralt samarbeid, **for å motvirke etterspørselen som fremmer alle former for utnyttning av personer, særlig kvinner og barn, som igjen fører til handel med mennesker.**

Forslaget om å utvide refleksjonsperioden samt automatisk arbeidstillatelse vil ikke få noen reell betydning for kvinnene om det ikke automatisk følger rettigheter i forhold til helse og sosiale tiltak. Det å gi kvinnene helse og sosiale rettigheter er tiltak som kan ses i forhold til Palermoprotokollens artikkel 9, punkt 4 (vist ovenfor) om **”å lindre forholdene som gjør personer, særlig kvinner og barn, sårbare i forhold til handel med mennesker, for eksempel fattigdom, underutvikling og mangel på like muligheter”**. Det å styrke kvinnenens helse og gi de flere muligheter til å tilegne seg kunnskap i hjemlandet, vil gjøre kvinner som returneres mindre sårbare for å bli utnyttet i menneskehandelen igjen. På samme måte vil disse tiltakene

styrke kvinner som får bli i Norge, samtidig som ventetiden på oppholdsstedet er brukt til integrering i det norske samfunnet.

Det å lovfeste helse og sosiale rettigheter for kvinner utsatt for menneskehandel, kan ses i forhold til artikkel 9, punkt 5 (vist ovenfor) om hvordan Norge kan motvirke at kvinner som returneres blir utnyttet i menneskehandel på nytt. Dette kan være utdanningstiltak som for eksempel, språkundervisning på dagtid i lokalmiljøet rundt de trygge oppholdsstedene.

Lang botid på trygge oppholdssteder i påvente av behandling av asylsøknad og politietterforskning skaper en vanskelig bosituasjon for kvinnene som er utsatt og hjelperne. En utvidelse refleksjonsperioden bør og inneholde et botilbud tilpasset kvinnes behov etter akutfasen. Det er i denne fasen at kvinnene har funnet ro og tillitt nok til omgivelsene til å kunne gjøre veloverveide vurderinger om å anmelde og valg for framtiden. Innholdet i botilbudet bør være å gi kvinnene muligheten til å bearbeide traumer, evne til å mestre praktiske oppgaver i hverdagen, god allmennkunnskap og et nytt håp. Dette er et godt forebyggende arbeid på lang sikt slik vi ser det.

Med vennlig hilsen

Maya Brenna Nielsen

.....
Informasjonsansvarlig
Krisesentersekretariatet

Tove Smaadahl (sign)

.....
Daglig leder
Krisesentersekretariatet