

**Kvinner utsatt for menneskehandel i Norge
- fremmer regelverket ofrenes rettsstilling?**



Masteravhandling i rettssosiologi

Av Sheela Smeby

Institutt for kriminologi og rettssosiologi

Juridisk fakultet

Universitetet i Oslo

Våren 2009

Sammendrag

Mastergradsavhandling i rettssosiologi av Sheela Smeby

Tittel: Kvinner utsatt for menneskehandel i Norge

- fremmer regelverket ofrenes rettstilling

Veileder: Ragnhild Helene Hennem

Institutt for kriminologi og rettssosiologi ved Universitetet i Oslo,

vår 2009

Denne mastergradsavhandlingen i rettssosiologi omhandler kvinner utsatt for menneskehandel i Norge. Inspirasjonen har jeg fått av personlig interesse for menneskerettigheter og på grunn av den økende interessen i offentlige debatter for prostitusjon og menneskehandel.

Jeg har arbeidet ut fra følgende problemstilling:

Hvilke rettigheter har kvinner i menneskehandel, hvordan praktiseres disse?

- *Bidrar det norske regelverket til å hjelpe kvinner utsatt for menneskehandel ut av prostitusjon, samt å anmelde bakmenn?*

Avhandlingen bygger på kvalitative intervjuer med åtte personer fra hjelpeapparat, som arbeider med ofre for menneskehandel i Norge. Det er informantenes erfaringer og forståelser jeg formidler i denne oppgaven.

Jeg har gjennom denne avhandlingen forsøkt å finne ut om det norske regelverket er med på å hjelpe ofre for menneskehandel ut av prostitusjon i Norge og om reglene bidrar til at kvinnene anmelder bakmenn. Jeg har sett på de ulike rettighetene til ofrene særlig i forhold til kvinner som har fått innvilget en refleksjonsperiode i Norge.

Jeg har hatt spesielt fokus mot rettigheter i forhold til helse- og sosialhjelp og har vært interessert i å se på lovens virkninger i forhold til ofre for menneskehandel.

I avhandlingen har jeg beskrevet og drøftet mine informanters erfaringer og forståelse av hvordan reglene påvirker kvinner utsatt for menneskehandel. Det vil si at jeg forsøker å beskrive hvordan regelverket fungerer i praksis for ofrene og ikke bare hvordan reglene er på

papiret. Et essensielt poeng i denne forbindelse er at ofre for menneskehandel som kommer til Norge for prostitusjon, ikke har rett til oppholdstillatelse. Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel har som hovedmål å bekjempe alle former for menneskehandel og tiltakene går ut på å sikre ofrene tilpassete tilbud om bistand og beskyttelse. I handlingsplanen står det at tjenestene til ofre skal være koordinerte, helhetlige og forutsigbare. Informantene bruker andre ord for å beskrive tilbudene i praksis til ofre. Det er ord som tilfeldige, ukoordinerte, personavhengige og fragmenterte. Formålet med refleksjonsperioden er å bidra til at ofre skal kunne bryte med miljøet bak menneskehandelen, og legge til rette for at bakmennene skal straffeforfølges. Terskelen for å få innvilget refleksjonsperiode er lav, men mine informanter erfarer at innholdet i refleksjonsperioden er for vagt og upresist. Refleksjonsperioden gir i utgangspunktet ofre fordeler og muligheten på tilgang til helse- og sosialhjelp. Men når regelverket er utydelig, blir også rettighetene til ofre uklare.

Helsehjelpen til ofre for menneskehandel er avhengig av oppholdsstatusen. Kvinner som er i refleksjon har krav på fastlege, men opplever fastlegeordningen som tilfeldig og det tar for lang tid å få fastlege. Oppfølgingen er for dårlig i forhold til kapasitet og kvalitet. Det kommer frem at det er lite tilrettelagt i systemet for å ivareta ofrenes fysiske og psykiske behov. Slike tilbud opplever informantene altfor tilfeldig og avhenger mer av innsatsen til enkeltpersoner i hjelpeapparatet.

Ifølge mine informanter er det også svikt i systemet med tanke på hvem som har ansvaret for å dekke de økonomiske utgiftene for ofre som trenger nødvendig helsehjelp.

Alle informantene trekker frem boligproblematikken i refleksjonsperioden som det største problemet i forhold til sosialhjelp for ofre. Jeg får forståelsen av at det eksisterer for få boligtilbud og at problemene blir mange dersom mange ofre må oppholde seg i lang tid på krisesentrene som er ment som et akutt tilbud. I tillegg er det problematisk å få arbeid for kvinner i refleksjon blant annet på grunn av uvisshet om fremtiden, språkproblemer og på grunn av at mange ofre ikke kan lese eller skrive. Mine informanter erfarer at det er for strenge krav til videre opphold for ofre for menneskehandel etter refleksjonsperioden i Norge. Setter norske myndigheter bakmennene i fokus og glemmer behovene til kvinner utsatt for menneskehandel etter refleksjonsperioden? Mange av kvinnene er redd for represalier og trusler fra bakmenn mot seg selv og familie i hjemlandet og derfor ikke tør anmelde. Det er viktig at norske myndigheter er med på å beskytte ofre etter en anmeldelse i stedet for å sette de i en risikofylt situasjon, hvor de etter en anmeldelse risikerer å bli returnert til

hjemlandet. Mine informanter uttrykker også at det er ressursproblemer hos politiet slik at det er problematisk for ofrene å få levert en anmeldelse. Faren blir at de knappe ressursene hos politiet rammer bekjempelsen av menneskehandelen i landet.

Det viktigste i denne avhandlingen er at det kommer frem at det er avstand mellom lover og reglers intensjoner, og hva som faktisk skjer i virkeligheten.

Det er ikke alle problemstillingene jeg har beskrevet og drøftet i avhandlingen som det finnes noe klart svar på, men tendensene viser at det er et tydelig skille mellom reglene slik de står i loven og hvordan de virker i praksis.

Forord

For meg har skriveprosessen med masteroppgave vært spennende og morsom, men også anstrengende. Det hadde ikke vært mulig å gjennomføre denne avhandlingen uten noe form for rettleiding. Jeg vil derfor rette en stor takk min veileder Ragnhild Helene Hennum som har stilt opp med gode råd om problemstilling, raske og nøyaktige tilbakemeldinger, valg av perspektiver, og faglig veiledning som jeg ikke kunne vært foruten. Takk!

Jeg vil takke mine informanter som har stilt sin verdifulle tid til disposisjon og bidratt med viktige erfaringer og synspunkter. Dere danner grunnlaget for denne avhandlingen.

En betydelig takk til Henriette, Kathrine og Ane som har gitt meg motivasjon og støtte i hverdagen og som har bidratt med latter og glede i tiden vi har vært sammen, både på og utenfor lesesalen. En takk går også til mine andre medstudenter som har kommet med nyttige faglige tips og som har bidratt til at arbeidet med masteroppgaven har vært en hyggelig tid. Jeg vil også takke Vibeke på biblioteket som alltid er blid og har stilt seg til disposisjon når jeg har trengt bøker.

En spesiell takk går ikke minst til mamma, pappa og min søster som alltid støtter meg når jeg trenger det, og som har tro på at jeg klarer å få til alt. Takk til min kjære Hans Christian som har hjulpet meg med rettinger og gjennomlesning av oppgaven. Du har snakket meg til fornuft når jeg har stresset som verst og har fått meg til å smile når jeg har trengt det mest. En takk går også til venner som har vist interesse for avhandlingen og som har hatt tro på at jeg ville greie å gjennomføre.

Sheela Smeby
Oslo, mai 2009

Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	III
Forord	VII
Kapittel 1. Innledning	1
1.1 Tema	1
1.2 Bakgrunn for avhandlingen.....	2
1.3 Begreper og definisjoner	6
1.4 Avgrensning	7
1.5 Menneskehandel og menneskerettigheter	7
1.6 Nasjonalt og internasjonalt regelverk	9
1.7 Oppgavens oppbygging.....	11
Kapittel 2. Metode	12
2.1 Problemstilling.....	12
2.2 ”Grounded theory”	12
2.3 Forberedelse til intervjuene	13
2.3.1 Intervjuguiden.....	14
2.4 Utvalg av informanter	15
2.4.1 Å få tak i informantene.....	15
2.4.2 I møte med informantene.....	16
2.4.3 Forholdet mellom meg og informantene	17
2.5 Analysen.....	17
2.5.1 Dokumentanalyse.....	18
2.6 Forskningsetikk	18
2.7 Metode- hva kunne vært gjort annerledes?	19

Kapittel 3. Retten i samfunnet.....	20
3.1 Rettssosiologiens tema.....	20
3.2 Lovers virkninger.....	21
3.2.1 Tiltak 8	22
3.2.2 Tiltak 9	22
3.2.3 Tiltak 10.....	22
3.3 Lovens ordlyd	23
3.4 Vage formuleringer	24
3.5 Vekselsvirkninger mellom retten og samfunnet.....	24
Kapittel 4. Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel.....	26
4.1. Regjeringens handlingsplan og menneskehandel.....	26
4.2 Handlingsplanens hovedmål.....	26
4.3 Norsk innsats mot menneskehandel.....	27
4.3.1 Tiltak 24, 28 og 31 i handlingsplanen.....	28
Kapittel 5. ”Utlendinger” i Norge	30
5.1 Rettigheter etter oppholdsstatus.....	30
5.2 Ulike oppholdsstatuser	31
5.2.1 Opphold i forbindelse med arbeid.....	31
5.2.2 Beskyttelse (Asyl)	32
5.2.3 Oppholds- eller arbeidstillatelse på humanitært grunnlag.....	32
5.2.4 Familiegjenforening	33
5.2.5 Visum	33
5.3 Ofre for menneskehandel og opphold.....	34
5.4 Hva er refleksjonsperiode?.....	35
5.5 Søkegrunnlag for refleksjonsperiode	36
5.6 Andre kriterier for innvilgelse av refleksjonsperiode.....	36
5.7 Kriterier for å få innvilget en midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse i ett år med rett til fornyelse	38

Kapittel 6. Helse og rettigheter	39
6.1 Helsehjelp i Norge	39
6.2 Rett til nødvendige allmennhelsetjenester etter kommunehelsetjenesteloven	40
6.3 Rett til spesialisthelsetjenester etter pasientrettighetsloven	41
6.4 Rett til øyeblikkelig hjelp når det er påtrengende nødvendig	43
6.5 Ofre for menneskehandel og helsehjelp	44
6.6 Reflektanter og ”D-nummer”	47
6.7 Tilbud om psykolog	49
Kapittel 7. Sosiale rettigheter	54
7.1 Retten til sosialhjelp.....	54
7.2 Lov om sosiale tjenester.....	54
7.3 ROSA - prosjektet.....	56
7.3.1 Kvinner i refleksjon og boligtilbud	57
7.4 Krisesentrene – det eneste alternativet?	59
7.4.1 Å bo lenge på et krisesenter.....	61
7.4.2 Boligtilbud og praktiske problemer	63
7.5 Refleksjonsperioden og økonomisk støtte	64
7.6 Arbeid for kvinner i refleksjon	66
7.6.1 Ofre for menneskehandel og norskkurs	69
7.7 Refleksjonsperiodens innhold	71
7.8 Hva sier det norske regelverket?	71
7.9 Er refleksjonsperiodens innhold for uklart?	72
Kapittel 8. Anmeldelse av bakmenn.....	76
8.1 Avdekke og straffeforfølge bakmenn	76
8.2 Ofre eller bakmenn i fokus?	77
8.3 Hva erfarer informantene?	78
8.4 Ressursproblemer i politiet.....	79
8.4.1 Tolkeutgifter/dyre saker	82
8.5 Andre problemer knyttet til anmeldelse av bakmenn	83
8.6 Instruks om oppholds- eller arbeidstillatelse til utlendinger som har vitnet i straffesak om menneskehandel	87

8.7 Lovendring 1. januar, 2010	88
Kapittel 9. Avslutning	91
9.1 Sammenfatning	91
9.2 Avsluttende kommentarer	94
Litteraturliste	97
Vedlegg 1.....	108
Informasjonsskriv	108
Vedlegg 2.....	109
Intervjuguide	109

Kapittel 1. Innledning

1.1 Tema

I denne avhandlingen vil jeg se på den norske lovgivningen og dens virkninger i forhold til ofre for menneskehandel. Jeg vil forsøke å kartlegge hvilke rettigheter kvinner utsatt for menneskehandel har og hvilke rettigheter ofrene i praksis får. Avhandlingen er å se på om reglene er med på å få kvinnene ut av prostitusjon. Mitt fokus vil være å se på styrker og svakheter ved reglene, spesielt i forhold til sosiale rettigheter og helsehjelp til kvinner som er offer for menneskehandel.

Krisesentersekretariatet sier at for å bekjempe trafficking¹ til Norge, må man også bekjempe prostitusjonen i landet. De påpeker at det er et stort behov for omfattende hjelp og støtte til kvinner i prostitusjonen, og som befinner seg i en menneskehandel situasjon.

”Offentlig politikk, nasjonalt og internasjonalt, må ha et kvinneperspektiv og medvirke til å forhindre handel med kvinner og prostitusjon. Konkret må dette gjenspeiles i næringspolitikken, i forsvaret, i bistandsarbeidet, i politiets mandat og arbeid, i utdanningssektoren og i hjelpeapparatet. Det er nødvendig med en omfattende skoloring av ulike instanser som politi, UDI, asyladvokater, asylmottak, krisesentre og andre som kommer i kontakt med ofre for handel med kvinner. Deres rettigheter må klargjøres. Regjeringen må, gjennom lover og retningslinjer, sikre at ofre for handel med kvinner blir behandlet i tråd med retningslinjene i Palermo-protokollen. På samme måte må kvinner i hjemlig prostitusjon sikres nødvendig støtte og oppfølging. Kun ved å bekjempe prostitusjon og ved å se sammenhengen mellom prostitusjon og trafficking kan vi ha håp mot å lykkes i kampen mot trafficking”

(Prostitusjon og handel med kvinner, 2003, artikkel 6, punkt 6).

Vi ser av sitatet at det må omfattende ressurser til fra mange hold, for å bekjempe prostitusjon og menneskehandel i Norge. Videre sier de at rettighetene må klargjøres gjennom lover og retningslinjer fra myndighetene. PRO - senterets årsrapport sier at:

”De siste årene har vi også møtt et økende antall nigerianske kvinner som oppholder seg ulovlig i Norge. Felles for disse kvinnene enten de er tredjelandsborgere eller oppholder seg her ulovlig, er at de har svært begrensede rettigheter i det norske samfunnet. De kan ikke ta arbeid, har kun krav på akutt helsehjelp og så godt som ingen rettigheter i NAV. Det er således svært lite norske myndigheter så langt gjør for å bidra til at disse kvinnene kan finne alternativer til prostitusjon her til lands. Kun hvis kvinnene tilkjenner at de er offer for menneskehandel og på bakgrunn av dette søker refleksjon eller asyl, vil de kunne få bistand og beskyttelse i en periode.

¹ Ordet ”trafficking” er det engelske ordet for menneskehandel.

Faktum er at de fleste ikke vil få bli i Norge og således blir henvist til prostitusjon i andre land'

(Årsrapport, PRO - senteret, 2008, s. 10).

I denne avhandlingen vil jeg på bakgrunn av intervjuer med personer som arbeider med menneskehandel, finne ut hvordan regelverket fungerer i forhold til ofre for menneskehandel. Jeg skal ikke kun skrive om bekjempelse av prostitusjon i Norge, men ha fokus på kvinner i prostitusjon som kommer til Norge som offer for menneskehandel. Mitt formål med avhandlingen er å finne ut hvilke rettigheter kvinner har, hvordan reglene fungerer i praksis, og om det norske regelverket bidrar til å få ofrene ut av prostitusjon, ut av menneskehandel situasjonen, i tillegg til å avdekke og straffeforfølge bakmenn. Jeg vil først starte med å fortelle om min bakgrunn for avhandlingen.

1.2 Bakgrunn for avhandlingen

Handel med kvinner er blitt en industri som drar fordel av fattigdom og økonomisk krise i fattige land. Stadig større etterspørsel i rike land som Norge medvirker til ekspansjon av handelen av mennesker. Menneskehandel er et grovt angrep på menneskeverdet.

Menneskehandel og rekruttering til prostitusjon er et tema som vekker stor interesse i dagens offentlige debatter, og som ikke minst vekker mitt engasjement og interesse. I løpet av de siste årene har temaet menneskehandel blitt et emne de fleste har hørt om, og har en mening om. Denne type handel forekommer også i stor grad i Norge, men det er ingen som med sikkerhet vet hvor mange ofre for menneskehandel som finnes i landet i dag (Dyrlid & Berg, 2006).

Ifølge nettverk mot prostitusjon og handel med kvinner, havner flesteparten av kvinnene som er utsatt for trafficking i prostitusjon.² Årsaker som kan gi grobunn til menneskehandel er blant annet et økende gap mellom rike og fattige land, arbeidsløshet, diskriminering og urbanisering. I mange samfunn er handel med kvinner for utnyttelse i prostitusjon bygget på kvinners tradisjonelt svake stilling og underordning av menn. Kvinner som befinner seg nederst på rangstigen er i særskilt risiko for å bli offer for menneskehandel. I Norge er det avdekket flest saker hvor kvinner er blitt utnyttet i prostitusjon, blant annet fordi landet er et attraktivt marked for denne type handel. Det er imidlertid få saker som har blitt avdekket og

² (Prostitusjon og handel med kvinner, 2003).

ført for retten siden det er vanskelig å få oversikt over prostitusjonsmiljøene (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009).

Handel med kvinner i prostitusjon er den type menneskehandel som har fått mest fokus nasjonalt og internasjonalt, og det er kvinnehandel og utnyttelse i forhold til prostitusjon og andre seksuelle tjenester jeg har fokus på i denne oppgaven.

Ifølge PRO - senterets³ årsrapport, er prostitusjonsmarkedet i Norge variert.

”Markedet endrer seg kontinuerlig i tråd med økonomiske konjunkturer, nasjonale og internasjonale reguleringer i samfunnet generelt og mot prostitusjon spesielt, teknologisk utvikling og våre holdninger til prostitusjon som fenomen og aktørene i den. Hvor de ulike arenaene for prostitusjon er, hvilke aktører som til en hver tid er til stede og hvordan prostitusjonen organiseres vil følgelig endre seg i tråd med dette”

(Årsrapport, PRO - senteret, 2008, s. 5).

PRO - senteret anslo at det i 2008 totalt var 3246 prostituerte på innemarkedet og i gateprostitusjon. Antall personer som selger seksuelle tjenester har ikke økt selv om det har kommet flere utenlandske prostituerte. PRO - senteret sier at dette henger sammen med at det har blitt færre norske kvinner som selger sex, og flere utenlandske prostituerte som har kommet til landet (Årsrapport, PRO - senteret 2008).⁴ Hvem er så disse kvinnene som blir utnyttet og transportert til Norge? Jeg har ikke selv snakket med kvinner som er utsatt for menneskehandel, men forsøker allikevel gjennom mine informanter og gjennom andre sekundærkilder, å få et bilde av kvinner som er ofre for menneskehandel gjennom å beskrive deres erfaringer og opplevelser. I prosjektet ”Kvinner i ROSA” får man livshistoriene til 11 kvinner fra ti ulike land, som forteller om sine opplevelser som offer for menneskehandel og prostitusjon. Alle kvinnene er ute av prostitusjon, og har vært i kontakt med ROSA - prosjektet som tilbyr beskyttelse og bistand til kvinner som er utsatt for menneskehandel i Norge.⁵ Alle intervjuene fra ”Kvinner i ROSA” er forkortet og anonymisert slik at ingen kan gjenkjenne ofrene. Jeg vil bruke historiene til disse kvinnene som eksempler i oppgaven, for å gi et realistisk innblikk i hvordan menneskehandel og prostitusjon oppleves fra ofrenes ståsted. Fortellingene fra ”Kvinner i ROSA” bruker jeg også for å belyse mine empiriske funn (”Kvinner i ROSA”, 2008, A). Mange av kvinnene har ulike historier og bakgrunn, men det er

³ PRO - senteret et senter for kvinner og menn som selger sex, og tilbyr råd og hjelp i forhold til helse, sosiale, økonomiske og juridiske problemer (Hva er PRO - senteret, 2009).

⁴ De utenlandske kvinnene kommer i hovedsak fra Nigeria, Thailand, Bulgaria, Russland, Polen, Estland, Romania, Litauen, Albania, og den Dominikanske republikk.

⁵ Jeg kommer tilbake til ROSA - prosjektet i kapittel 8 i avhandlingen.

allikevel noen mønstre som går igjen blant kvinnene på måten de blir rekruttert og transport over landegrensene. I mange tilfeller verves kvinner som allerede er i prostitusjonsmiljøet. Mange blir også rekruttert ved hjelp av bekjente eller av noen i familien. Enkelte kvinner blir lurt til å forlate hjemlandet ved at de får tilbud om arbeid andre steder, mens noen vet at de skal jobbe som prostituerte i andre land. Det kvinnene ikke er opplyst om er hvilke arbeidsforhold de skal få. Andre kvinner blir også lurt inn i falske ekteskap for deretter å bli solgt til prostitusjon (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009). Ifølge fortellinger fra "Kvinner i ROSA" visste bare en av kvinnene at hun skulle selge seksuelle tjenester i Norge før hun kom til landet. De andre kvinnene var ikke klar over hvor de skulle eller hva de skulle arbeide med, men satte sin lit til at arbeidet i utlandet var ordentlig. To av kvinnene hadde møtt menn som de trodde de skulle gifte seg med, en kvinne trodde hun kunne tjene nok penger til bestefarens nødvendige operasjon, mens en annen kvinne trodde hun skulle arbeide som vaskehjelp i Norge. Virkeligheten ble en helt annen. Kvinnene gikk verken til ekteskap eller vanlige jobber, men ble utnyttet og voldtatt på reisen til Norge. Kvinnene ble gjort til varer for menn som ville kjøpe sex på gata, i leiligheter eller på hotellrom ("Kvinner i ROSA", 2008, B).

Ofrene opparbeider seg ofte stor gjeld til sine bakmenn på grunn av transport mellom ulike land. Dette er blant annet utgifter som penger til ofrenes familie i hjemlandet, store kostnader i transport over landegrenser eller penger til korrump politi. De fleste av kvinnene har store problemer med å nedbetale gjelden til sine bakmenn, og mange av kvinnene tør ikke reise tilbake til hjemlandet før gjelden er nedbetalt⁶ på grunn av vold og trusler (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009). Noen kvinner forteller i forbindelse med overfart til Europa å ha over 400 000 norske kroner i gjeld til sine bakmenn (Skilbrei, Tveit & Brunovski, 2006). En kvinne fra "Kvinner i ROSA", forteller at hun ikke hadde noe annet valg enn å betale sin bakmann.

"Jeg skyldte henne 55 000 euro, sa dama. Jeg syntes det var mye, men det hendte jeg traff andre som skulle betale mer. Nesten ingen snakker om dette, for de er redde for hva som vil skje med familien hjemme. Det er den store redselen. De som står bak behøver ikke være redde, de har penger til å bestikke alle som vil straffe dem. Jeg tok 50, eller kanskje 40 euro av hver kunde, så da forstår du regnestykket inni hodet mitt"

("Kvinner i ROSA", 2008, H).

⁶ Det er dette som kalles "depth bondage" på engelsk.

Når man refererer til ordet ”bakmann” i menneskehandel situasjoner, assosierer man gjerne med mannlige gjerningspersoner. Selv om de fleste bakmenn er menn, er det ingen tvil om at det også er kvinner som står bak organiseringen av handelen med kvinner i prostitusjon skriver Skilbrei, Tveit og Brunovski i sin Fafo rapport om nigerianske prostituerte i Norge (Skilbrei, Tveit & Brunovski, 2006).

Hva skjer med kvinnene når de ankommer et land som Norge? Mange av kvinnene som er ofre for menneskehandel opplever det som svært vanskelig å komme til et fremmed land, og noen faktorer som setter de i en sårbar situasjon er:

- frykt for sanksjoner og represalier mot familien i hjemlandet
- fremmed språk
- fremmed kultur
- har ikke rettslig identitet
- sosial utrygghet (få rettigheter)
- frykt for bakmenn
- ikke kjennskap til systemet

Alle disse tingene gjør at kvinnene blir isolert fra samfunnet og blir i en svært sårbar situasjon. De fleste kvinnene har ikke kunnskap om det norske systemet og er usikre på om de kan ha tillit til for eksempel politi og hjelpeapparat (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009). En kvinne fra ”Kvinner i ROSA” som har vært offer for menneskehandel og arbeidet i prostitusjon, forteller at hennes bakmenn advarte henne mot å snakke med politiet: *”Vi fikk ikke lov til å snakke sammen, vi var aldri alene og politiet skulle vi ikke tenke på, sa mennene. Politiet jobber for oss og om dere snakker med dem så får vi beskjed, sa de”* (”Kvinner i ROSA”, 2008, C). Gjennom historien til en annen kvinne fra samme prosjekt⁷, forstår man ennå bedre at det er vanskelig for et offer å stole på politiet:

”Jeg satt i fengsel en gang også, sammen med mange andre kvinner. Politimennene kom inn i cella og spurte om vi ikke trengte å gå i butikken. De som ble med, ble voldtatt av politimennene. Jeg klarte å slippe ut før det var min tur”

(”Kvinner i ROSA”, 2008, D).

⁷ ”Kvinner i ROSA”

I slike tilfeller blir det desto viktigere for ofrene å få tillit til politi og hjelpeapparat i Norge, for å komme ut av prostitusjon og ut av menneskehandelen. Spørsmålet om hva norske myndigheter gjør for ofre for menneskehandel dukker opp og blir sentralt å trekke frem i denne forbindelse.

For å bekjempe menneskehandelen jobber regjeringen ifølge handlingsplanen med å øke bistandsinnsatsen for å styrke kvinnenes rettsstilling, slik at de blir mindre sårbare for ny rekruttering. I tillegg fremheves det at planen tar sikte på å styrke politiets arbeid for å kunne avdekke menneskehandel. Regjeringen har også et stort fokus mot tverrfaglig samarbeid mellom ansvarlige aktører. Departementer, etater og frivillige organisasjoner jobber for å gjennomføre tiltakene i handlingsplanen, men spørsmålet jeg stiller meg er om disse tiltakene fungerer i praksis? (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009).

I denne masteravhandlingen skal jeg ta for meg kvinner som er offer for menneskehandel i Norge, hvilke rettigheter kvinnene har og hvordan reglene fungerer i praksis, i forhold til prostitusjon eller andre seksuelle formål. Jeg vil forsøke å finne ut om det norske regelverket styrker kvinnenes stilling. For å finne ut noe om dette vil jeg først se på regelverket og hvilke rettigheter personer utsatt for menneskehandel har i et sosial- og helseperspektiv. Sentralt vil også refleksjonsperioden være for kvinnene. Refleksjonsperioden er en midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse på 6 måneder og jeg vil se på hvilke rettigheter kvinner i refleksjon har.

Jeg vil gå nærmere inn på spørsmålsstillinger rundt hvilke rettigheter kvinnene har i forhold til helsetilbud, for eksempel legehjelp. Jeg vil også se på problemstillinger rundt sosiale tiltak, som blant annet boligtilbud. Formålet med oppgaven er å finne se på hvordan rettighetene er på papiret og hvordan de fungerer i praksis, og om de bidrar til å få kvinner utsatt for menneskehandel ut av prostitusjon. Her vil jeg finne ut om reglene også er med på å avdekke og straffeforfølge bakmenn, i tillegg til å finne ut om ofre for menneskehandel får oppfylt sine rettigheter.

1.3 Begreper og definisjoner

I denne oppgaven er begrepet ”rett” svært sentralt. Retten er knyttet til staten og det eksisterer kun ett rettssystem i Norge. Med rett mener jeg:

”...det samlede system av formelt vedtatte regler i et samfunn, de institusjoner som i siste instans har ansvaret for utøvelsen av disse reglene eller kontrollen med at det

blir fulgt, og de ikke formelt vedtatte regler basert på ulovfestet rett, innbefattet sedvanerett, som også er gitt status som en del av straffesystemet”

(Mathiesen, 2001, s. 31).

Jeg benytter meg også av uttrykket ”offer” for menneskehandel gjennom oppgaven. Med dette begrepet mener jeg i denne sammenheng at termen ”offer” er en betegnelse på at et individ har vært offer for en kriminell handling - menneskehandel (Dyrlid & Berg, 2008, s. 15).

Jeg vil underveis i avhandlingen forklare bruk av andre relevante begreper i teksten og ved hjelp av fotnoter.

1.4 Avgrensning

Formålet med denne avhandlingen er ikke å gi en fremstilling av temaet menneskehandel i forhold til nasjonal og internasjonal rett, men å fokusere på rettstilstanden til ofrene som kommer til Norge.

For å få informasjonen jeg har trengt har jeg intervjuet personer som arbeider med menneskehandel. Utgangspunktet i dette prosjektet er å legge vekt på temaet sett fra informantenes ståsted og deres forståelse som hovedfokus. Intervjuene sier noe om hvordan informantene opplever situasjonen til kvinner som er utsatt for menneskehandel til Norge.

Oppgaven baserer seg på forskningsperspektivet ”Grounded theory”, som er med på å skape nye teorier samtidig som den binder sammen de teoriene og ideene som kommer frem av empiriske data (Guvå & Hylander, 2005). Vurderingene i min analyse vil være en krysning mellom litteratur, empiri og min egen fortolkning på feltet som jeg har tilegnet meg underveis i prosjektet.

1.5 Menneskehandel og menneskerettigheter

Globaliseringen har ført med seg mange utfordringer. Ikke på noe tidspunkt tidligere har så mange mennesker krysset grenser. Kan vi se på menneskehandel som moderne tids slavehandel? I mange tilfeller er handelen organisert av store internasjonale kriminelle nettverk som også er involvert i annen alvorlig og organisert kriminalitet som narkotika og våpenhandel (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009). Bakmennene

befinner seg vanligvis i ofrenes hjemland, og tjener stor profitt på utnyttelse av ofre som er i en utsatt situasjon på grunn av fattigdom eller annen undertrykkelse.

Det kan være sentralt og skille mellom menneskehandel og menneskesmugling da det er en vesentlig forskjell mellom disse. Menneskesmuglingens intensjon er ulovlig grensepassering, mens formålet med menneskehandel er at ofrene blir utnyttet etter at de ankommer landet de er blitt ført til. Altså vil det ikke være nødvendig med en grensepassering for å identifiseres som et offer for menneskehandel - utnyttelsen er det sentrale (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009).

Hva er egentlig menneskehandel? Menneskehandel er en alvorlig form for kriminalitet, som innebærer grove brudd på menneskerettighetene. Basert på straffelovens § 224 defineres menneskehandel i regjeringens handlingsplan mot menneskehandel slik:

”Menneskehandel vil si å utnytte andre enten i prostitusjon eller for andre seksuelle formål, i tvangsarbeid, krigstjeneste i fremmed land eller gjennom fjerning av personers organer – ved hjelp av vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd”

(Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2005-2008, s. 3)

Denne definisjonen bygger igjen på en protokoll til FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet, Palermo-protokollen.⁸

Ifølge Palermo-protokollen (artikkel 3a) karakteriseres menneskehandel av tre hovedelementer: Det første er *utnyttelse*, hvor menneskehandel innebærer at personer tar sikte på å utnytte andre mennesker. Det andre er *tvang/forledelse*, hvor menneskehandel innebærer at noen får kontroll over en annen ved hjelp av forskjellige former for tvang, bedrageri, vold, trusler eller misbruk av sårbar stilling. Det tredje hovedelementet er *forflytning*, hvor menneskehandel omfatter transport, mottak, rekruttering og husing av mennesker (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2005-2008). Menneskerettigheter er ikke et moderne begrep, men har vært tilstede fra langt tilbake i tid.

Helt tilbake fra gresk filosofi fra 300 år før Kristus innførte stoikerne begrepet naturrett (Høstmælingen, 2003). Dette tilsa at det skulle være normer som var sammenfallende for alle mennesker, uavhengig av sted, tid og status. Disse normene representerte noe som befant seg

⁸ Palermo-protokollen (The United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Woman and Children).

over menneskeskapt normer. Vi kan se at tankegangen til naturretten i dag kommer til syne gjennom den moderne tids menneskerettigheter (Wacks, 2006).⁹

Alle mennesker har grunnleggende rettigheter og friheter som individer, uansett rase, kjønn, religion, eller annen status. Alle mennesker skal ha like muligheter ifølge menneskerettighetene, men det betyr ikke at denne ideelle tankegangen fungerer i praksis. (Høstmølingen, 2003). Bratholm og Sundby sier at selv om rettsnormer gir grunnlag for rettigheter til alle individer, kan dette idealbildet være ensidig og misvisende. De sier videre at når man ser på de reelle virkningene av reglene, så oppdager man betydelige skjevheter (Bratholm & Sundby, 1976).

I denne oppgaven skal jeg finne ut noe om retten som et ideal og de reelle virkningene av reglene, med tanke på hvordan det påvirker ofre for menneskehandel i Norge. Jeg vil ha fokus på rettigheter i forhold til helse og sosialhjelp, og på kvinner som er utnyttet i prostitusjon eller andre seksuelle formål.

1.6 Nasjonalt og internasjonalt regelverk

Det viktigste internasjonale regelverket er Palermo-protokollen. Den har som formål å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, spesielt kvinner og barn.

”Denne protokollen er et tillegg til FNs konvensjon mot grenseoverskridende, organisert kriminalitet. Denne protokollen har som formål å:

- 1) Forebygge og bekjempe handel med mennesker, med særlig vekt på kvinner og barn*
- 2) Å beskytte og bistå ofrene for en slik handel, med full respekt for deres menneskerettigheter*
- 3) Å fremme samarbeid mellom statsparter med sikte på å oppnå disse målsettingene”*

(Dyrlid & Berg, 2008, s. 13).

Palermo-protokollen har blant annet bidratt til å standardisere lovverk mot menneskehandel i de landene som har undertegnet og ratifisert protokollen (Dyrlid & Berg, 2008).

⁹ En rettighet vil si at et individ har en tillatelse, og at andre mennesker har plikter overfor vedkommende. ”Lov og rett viser til det gode, det moralsk rette, det rettlinjete det rettferdige” (Aubert, 1982, s. 36).

Et viktig prinsipp i Palermo-protokollen er at offerets samtykke er helt irrelevant. Det spiller ingen rolle om kvinnene samtykker, det er utnyttelse av en persons sårbare situasjon som er i fokus (Skilbrei & Polyakova, 2006).

I Norge ble Palermo-protokollen ratifisert 23. september 2003. I samme år fikk Norge en egen menneskehandelsparagraf, Straffelovens § 224, som ser slik ut:

§ 224. ”Den som ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd utnytter en person til

- a) prostitusjon eller andre seksuelle formål,*
- b) tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tigging,*
- c) krigstjeneste i fremmed land eller*
- d) fjerning av vedkommendes organer,*

eller som forleder en person til å la seg bruke til slike formål, straffes for menneskehandel med fengsel inntil 5 år.

På samme måte straffes den som

- a) legger forholdene til rette for slik utnyttelse eller forledelse som nevnt i første ledd ved å anskaffe, transportere eller motta personen,*
- b) på annen måte medvirker til utnyttelsen eller forledelsen, eller*
- c) gir betaling eller annen fordel for å få samtykke til utnyttelsen fra en person som har myndighet over den fornærmede, eller som mottar slik betaling eller annen fordel.*

Den som begår en handling som nevnt i første eller annet ledd mot en person som er under 18 år, straffes uavhengig av om vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd er anvendt. Villfarelse om alder utelukker ikke straffskyld, med mindre ingen uaktsomhet foreligger i så måte.

Grov menneskehandel straffes med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på om den som ble utsatt for handlingen, var under 18 år, om det ble brukt grov vold eller tvang eller om handlingen ga betydelig utbytte. Villfarelse om alder er uten betydning, med mindre ingen uaktsomhet foreligger i så måte”¹⁰

(Lovdata, 2009. A).

For å bekjempe menneskehandel i Norge er det i tillegg viktig å bekjempe prostitusjon som jeg skrev om innledningsvis i avhandlingen. Fra 1. januar 2009 ble kjøp av seksuelle tjenester gjort straffbart. Et sentralt formål med dette lovforbudet var å bekjempe menneskehandel. Jeg

¹⁰ Endret ved lover 4. juli 2003 nr. 78, 30. juni 2006 nr. 48.
(Lovdata, almindelig borgerlig straffelov, 21de Kapitel. Forbrydelser mod den personlige Frihed.)

skal ikke gå nærmere inn på denne straffebestemmelsen og dens virkninger i denne avhandlingen, men ha fokus på hvordan reglene påvirker kvinner utsatt for menneskehandel.

1.7 Oppgavens oppbygging

I kapittel 2 i masteravhandlingen tar jeg for meg den metodiske tilnærmingen i oppgaven. Her gjør jeg rede for de metodiske valgene jeg har tatt gjennom hele prosessen.

I kapittel 3 gir jeg en kort fremstilling av den rettssosiologiske forankringen i lys av min problemstilling.

I kapittel 4 skriver jeg om regjeringens handlingsplan mot menneskehandel og gjøre rede for handlingsplanen formål og innhold.

I kapittel 5 tar jeg først for meg hva det innebærer å være en ”utlending” i Norge og skriver kort om de ulike oppholdsstatusene og hvilke rettigheter som er knyttet til disse. Videre i kapittelet skriver jeg om refleksjonsperioden, dens søkegrunnlag og kriterier for innvilgelse av perioden.

I kapittel 6 tar jeg for meg de ulike rettighetene ofre for menneskehandel har i forhold til helsehjelp i Norge.

I kapittel 7 skriver jeg om de sosiale rettighetene kvinner utsatt for menneskehandel har i landet.

I kapittel 8 skriver jeg om ofre for menneskehandel og anmeldelse av bakmenn.

I kapittel 9 sammenfatter jeg masteravhandlingen og avslutter i lys av mine erfaringer.¹¹

¹¹ Aktuelle forkortelser i avhandlingen:
UDI (Utlendingsdirektoratet)
NAV (Norsk arbeids.- og velferdsforvaltning)

Kapittel 2. Metode

2.1 Problemstilling

Jeg vil i denne oppgaven forsøke å finne ut hvilke rettigheter kvinner utsatt for menneskehandel har og hvordan disse fungerer i praksis. Bidrar reglene til å hjelpe ofrene ut av prostitusjon? For å belyse min problemstilling vil intervjuer med ulike kompetansepersoner gi meg best mulig informasjon på området. Jeg ønsket for eksempel å få svar på hvordan refleksjonsperioden som system fungerte. Jeg var ute etter erfaringer med hvordan regelverket fungerte i praksis og ulike vurderinger av styrker og svakheter ved reglene. Jeg ville blant annet finne ut hvilke sosiale rettigheter kvinnene hadde. For eksempel ville jeg vite noe om botilbudene kvinnene hadde rett på, og muligheten ofrene hadde til å få arbeid i Norge. Jeg ville videre forsøke å kartlegge ulike rettigheter kvinnene hadde i forhold til helsehjelp og hvilke fordeler eller ulemper kvinnene kunne oppleve dersom de anmeldte sine bakmenn for menneskehandel. For å få svar på mine spørsmål ville jeg snakke med personer som arbeidet med ofre for menneskehandel. Ressurspersoner som bistandsadvokater og representanter fra relevante organisasjoner viste seg å være svært aktuelle informanter i min oppgave. Jeg valgte å benytte meg av kvalitativ forskningsmetode for å finne ut noe om min problemstilling. Kvalitativ forskning baserer seg på mange innsamlingsmetoder. Det kan være observasjon, analyser av dokumenter og bilder, intervju, og analyse av videoopptak og samtale. I mitt tilfelle ble det riktig å bruke intervju som metode for datainnsamling for å belyse informantenes erfaringer på feltet (Thagaard, 2002).

2.2 "Grounded theory"

Det kvalitative forskningsintervjuet er en av flere kvalitative metoder man kan bruke i en datainnsamlingsprosess. Det er en metode som kan brukes både alene eller i kombinasjon med andre metoder, både kvalitative og kvantitative. Jeg har i denne oppgaven selv innsamlet det empiriske materiale. Dette gir meg god informasjon om det norske regelverkets styrker og svakheter i forhold til menneskehandel (Fog, 2004).

Mitt formål med forskningsintervjuet, var å fange aktørens perspektiv, erfaringer og vurderinger av det norske regelverket. Jeg vil finne ut om det norske regelverket styrket

kvinner utsatt for menneskehandel, eller om det var noen svakheter i reglene som gjorde det vanskelig for kvinnene å bryte ut av prostitusjonen.

Et forskningsperspektiv som beskriver nettopp dette er ”Grounded theory”.

”Grounded theory” er en systematisk kvalitativ metode som har som formål å få empirisk materiale om det fenomenet man studerer (Guvå & Hylander, 2005). I denne sammenheng er problemstillingen i forhold til hvordan det norske regelverket fungerer i praksis for kvinner utsatt for menneskehandel. ”Grounded theory” tar ikke utgangspunkt i en spesiell teori, men kombinerer heller datainnsamlingen og analysen i en parallell prosess. Jeg har ikke benyttet meg av noen spesiell teori før jeg startet med min datainnsamling, men tilegnet meg kunnskap på feltet ved å lese relevante dokumenter som for eksempel regjeringens tre handlingsplaner mot menneskehandel. Jeg har gjennom hele oppgaven forsøkt å kombinere de empiriske funnene med teorier som allerede finnes på feltet. For å belyse min problemstilling måtte jeg få reell informasjon om hvilke erfaringer og tanker mine informanter hadde om kvinner utsatt for menneskehandel og deres rettigheter (Bentzon m.fl, 1998).

2.3 Forberedelse til intervjuene

Før jeg startet intervjuene måtte jeg foreta en del metodiske valg. Skal jeg ta opp intervjuene på lydbånd, hvor mange intervjuer skal jeg gjennomføre, skal jeg transkribere intervjuene mine, og ikke minst hvordan skal jeg analysere opplysningene jeg får i etterkant av intervjuene? (Kvale, 1997). I tillegg har den informasjonen jeg har tilegnet meg hatt innflytelse på hvordan jeg har behandlet empirien som jeg har samlet inn.

I forkant av intervjuene tenkte jeg igjennom mine egne følelser i forhold til saksforholdet. Hva slags engasjement har jeg til temaet, og mine intervjupersoner? Hvilke faglige fordommer og antagelser har jeg hatt om forskningsfeltet jeg har valgt å undersøke? (Fog, 2004).

Det var først og fremst viktig for meg å skaffe meg praktisk og teoretisk viten om feltet før jeg startet på intervjuene. Jeg var heller ikke godt kjent på forhånd med juridiske begreper og diskurser, som ville bli viktig for forståelsen av feltet og for å kunne møte informantene mine på et høyere nivå. Derfor brukte jeg en del tid i forkant av intervjuene på å lese relevante konvensjoner, protokoller, handlingsplaner og andre regler i forbindelse med menneskehandel. Dette gjorde det enklere for meg å lage gode og tydelige spørsmål til

informantene mine, samtidig som det gav meg viktig kunnskap om rammeverket rundt nasjonale og internasjonale regler om menneskehandel.

2.3.1 Intervjuguiden

Deretter begynte jeg å utforme spørsmål til intervjuguiden.¹² Jeg forsøkte å stille spørsmålene slik at de på en god måte kunne belyse mine problemstillinger og det jeg ville finne ut av (Fog, 2004). Et kvalitativt forskningsintervju preges av systematiske spørsmål og de skal være korte og enkle. Jeg så for meg at jeg ville benytte meg av ulike typer intervjustørsmål; ”Introduksjonsspørsmål” som er åpningsspørsmål som fremkaller åpne og spontane beskrivelser om fenomenet som undersøkes. ”Oppfølgingsspørsmål” er en respons på intervjupersonens svar, hvor intervjueren for eksempel kan følge opp med kritiske spørsmål. En tredje type spørsmål jeg ville bruke var ”inngående spørsmål”, hvor jeg kunne følge opp informantens svar ved å be de gi flere eksempler og gå nærmere inn på svarets innhold. Så ville jeg forsøke å ta med ”strukturelle spørsmål”, hvor jeg kunne avbryte informanten på en høflig måte, og gå videre på neste relevante tema/spørsmål. Underveis i intervjuet ville jeg forsøke å bruke ”fortolkende spørsmål” ved at jeg kunne omformulere noen svar og klargjøre informantens svar ennå tydeligere ved å for eksempel spørre; ”*Du mener altså at?*” (Kvale, 1997).

Siden jeg på forhånd hadde brukt en del tid på å sette meg inn i de ulike rettighetene, gikk det lettere enn jeg hadde trodd på forhånd å komme på relevante spørsmål. Allikevel skjønnte jeg fort at noen spørsmål måtte legges til, nyanseres og byttes ut etter mitt første intervju. Jeg skjønnte også at det kom til å bli sentralt å løsrive seg fra intervjuguiden og å spørre åpne spørsmål til informanten. For å få til en god samtale og for å kunne samle inn gode opplysninger ble det viktig å la informanten snakke fritt, høre godt etter, og samtidig følge opp med relevante spørsmål underveis. På denne måten ble det lettere å få frem utfordringene og problemene på feltet (Fog, 2004). Mitt mål har vært å peile meg inn mot noen få informanter som har en spesiell innsikt i det temaet jeg skal skrive om (Alver & Øyen, 1997). I dette tilfellet har jeg intervjuet personer som jobbet tett opp mot menneskehandelsproblematikken og som kan gi meg god informasjon om feltet.

¹² Vedlegg 2

2.4 Utvalg av informanter

Jeg valgte mine informanter på bakgrunn av tips fra min veileder, ROSA - prosjektet og fra PRO - senteret. Det ble viktig for meg å forsøke å få tak i ”de gode informantene”. Det var personer som gjerne ville fortelle meg om feltet, og om hvilke utfordringer og problemer de hadde reflektert over og møtt i praksis (Album, 1996).

I dette tilfelle intervjuet jeg bistandsadvokater som arbeider for kvinner som har vært utsatt for menneskehandel. Advokaters ekspertise består i beherskelse av rettsreglene og har god innsikt i hvordan rettsapparatet fungerer (Aubert, 1982).

Jeg har også snakket med andre personer i hjelpeapparatet som er representanter fra ROSA - prosjektet og PRO - senteret. I tillegg har jeg snakket med en representant fra Politidirektoratet. Jeg har sett på hvordan regelverket er, i form av lover og andre relevante dokumenter. Videre har jeg sett på hvilke utfordringer og problemer som hjelpeapparatet møter i praksis med hensyn til kvinnes sosiale og helsemessige rettigheter, og om det norske regelverket hemmer eller fremmer kvinnes situasjon i Norge. Til slutt har jeg sett på hvilke fremtidige alternativer som kan være med å bidra og fremme kvinnes stilling under oppholdet i Norge. Alle disse spørsmålene og problemstillingene følte jeg mine utvalgte informanter kunne belyse på en meget god måte.

2.4.1 Å få tak i informantene

Etter å ha funnet ut hvilke bistandsadvokater og andre personer i hjelpeapparatet som kunne være aktuelle informanter, sendte jeg ut informasjonsskriv¹³ med forespørsel om deltagelse per epost. Jeg forklarte kort hvem jeg var, om mitt tema og om mine problemstillinger. Informasjonsskrivet inneholdt også opplysninger om at jeg skulle bruke båndopptaker, ta notater ved intervjuene, samt bli enige om passende sted og tidspunkt for intervjuet. I tillegg opplyste jeg i informasjonsskrivet at informanten kunne trekke seg underveis uten noen spesiell begrunnelse, og at opplysningene ville bli behandlet konfidensielt slik at ingen enkeltpersoner ville kjenne seg igjen i det ferdige utkastet av oppgaven.

Til slutt informerte jeg om at de innsamlede opplysningene ble anonymisert og at opptakene kom til å slettes når oppgaven var ferdig innen utgangen av 2009.

¹³ Vedlegg 1

Jeg fikk relativt rask og positiv respons fra informantene jeg ville snakke med og avtalte intervjuer. Jeg har til sammen intervjuet 8 personer hvorav 5 er bistandsadvokater, en person fra politiet, en representant fra ROSA - prosjektet og en person fra PRO - senteret. Alle informantene var kvinner. Av de 12 som ble spurt om å delta var det tre stykker som takket nei til forespørselen, da de ikke følte de hadde nok erfaring fra feltet. I tillegg var det en annen person som ikke hadde tid til å stille til intervju.

2.4.2 I møte med informantene

Intervjuet er vanligvis ikke en samtale mellom to likeverdige personer siden det er intervjueren som definerer og kontroller situasjonen. Allikevel følte jeg det helt motsatt med mine utvalgte informanter. Selv om det var jeg som tok initiativ til intervjuene var informantene en svært ressurssterk gruppe, som var mye ”sterkere” enn meg (Kvale, 1997). Samtlige av intervjuene fant sted på informantenes arbeidssted som også tydeliggjorde dem som den sterke part i intervjusituasjonen. Alle intervjuene foregikk ved informantenes arbeidspult, eller på et møterom rett i nærheten. Dette valgte jeg fordi jeg ikke ville bruke så mye av informantenes tid fordi jeg visste de var travle og opptatte i tillegg til at de fleste informantene også uttrykte ønske om gjøre det på denne måten.

Jeg hadde på forhånd planlagt at intervjuene ikke skulle vare lenger enn en time. Burgess sier at intervjuene bør være planlagt og ikke vare lenger enn det man på forhånd har opplyst om (Burgess, 1984). Dette viste seg å gå som planlagt. Varigheten på intervjuene varierte mellom 35 minutter og 60 minutter. En av mine informanter foreslo å intervju henne og en kollega samtidig, noe jeg følte kunne bli komplisert og vanskelig samtidig som jeg kunne risikere en kaotisk og uoversiktlig datainnsamling. Derfor valgte jeg å intervju disse to informantene på hver sin dag. Jeg tenkte også at i ettertid ville det være lettere for meg å sammenligne informantenes svar på de ulike spørsmålene og temaene. Mine intervjuer var preget av en metodisk bevissthet rundt måten jeg spurte spørsmålene på og det inneholdt også en del juridiske spørsmål i forhold til regelverk rundt ofre for menneskehandel i Norge. Jeg benyttet meg også av alle de ulike type spørsmålene jeg refererte til tidligere i teksten.

I ettertid ser jeg at jeg har blitt klokere i løpet av de 8 intervjuene mine. Min forståelse av opplysningene jeg har fått underveis har bidratt til en mer nyansert måte å tenke på fenomenet på, og ikke minst har de gitt meg uventede perspektiver som påvirket meg i analysen videre (Kvale, 1997). De gav meg nye ideer og innfallsvinkler jeg ikke hadde tenkt på tidligere,

mens de på den andre siden også støttet en del av mine tanker og antagelser på feltet (Album, 1996).

2.4.3 Forholdet mellom meg og informantene

Etter å ha fått kontakt med informantene mine ble det betydningsfullt for meg å skape en god tone med dem. Jeg forberedte meg godt og uttrykte at jeg var takknemlig for at de kunne ta seg tid til å la seg intervju av meg. Jeg hadde allerede god intervjuerfaring fra tidligere så jeg gruet meg ikke til å snakke med informantene mine. Dette tror jeg bidro til at samtalen fløt mer, samtidig som at det ble skapt en god tone og at informantene kom med åpne svar på spørsmålene mine.

Samtlige av informantene var gjestfrie og jeg ble tatt imot på en hyggelig måte. Alle var svært entusiastiske og uttrykte at det var behov for flere oppgaver som min. Dette gav meg godt humør og god motivasjon til å gjennomføre gode intervjuer.

Jeg hadde ikke utdypet i mitt informasjonsskriv hvilke spørsmål informantene skulle svare på. Alle informantene samtykte i at jeg benyttet båndopptaker. Dette oppfattet både jeg og informanten som positivt for intervjuet. På denne måten ble det mer som en naturlig samtale. I tillegg var det mye lettere for meg å følge med og komme med relevante oppfølgingsspørsmål der det passet. Informantene kunne også fortelle mer helhetlig om temaet i stedet for å vente på at jeg skulle skrive notater før de kunne gå videre.

Det var ellers lite spørsmål fra informantene, utenom at de gjerne ville ha et eksemplar av den ferdige oppgaven. En av informantene ville lese igjennom det transkriberte intervjuet før jeg startet på analysen. Det fikk hun selvfølgelig, og hun sendte meg rettelse av en del utsagn som hun synes var ufullstendige, og dårlig formulerte.

2.5 Analysen

Jeg transkriberte alle intervjuene jeg hadde gjort. Noen transkriberte jeg underveis, mens noen samlet jeg opp til slutt etter jeg var ferdig med alle intervjuene. Deretter skrev jeg ut alle intervjuene, og brukte en del tid på å lese igjennom det jeg hadde fått. Jeg ble på denne måten svært godt kjent med datamaterialet jeg hadde samlet inn, siden jeg måtte høre gjennom alt på nytt og skrive det ned på papiret. Det var også ved flere anledninger stemmen til informanten ble noe uklar, og da måtte jeg flere ganger stoppe båndopptakeren og høre på nytt slik at jeg fikk den korrekte uttalelsen. Noen steder var det kanskje ikke så farlig, mens andre steder

hadde den ”rette” setningen en helt annen betydningen enn den jeg først transkriberte. Det varierte hvor mye og hvor omfattende informasjon jeg fikk fra hver informant.

Kvalitativ metode og intervjuer fremstår som veldig muntlige, også i min avhandling. Noen utsagn har jeg valgt å sitere direkte, fordi jeg synes det på en god måte fremhever informantenes vurderinger. Noe av sitatene har jeg omformulert uten å forandre på meningsinnholdet i utsagnene.¹⁴

2.5.1 Dokumentanalyse

Som en del av den kvalitative forskningsmetoden, har jeg benyttet meg av dokumentanalyse gjennom hele prosessen. Dette har hjulpet meg i å sette meg inn i og forstå rammeverket rundt menneskehandel nasjonalt, så vel som internasjonalt. I følgende definisjon utdyper hva jeg legger i begrepet dokumenter:

”Documents are standardised artefacts, in so far as they typically occur in particular formats: as notes, case reports, contracts, drafts, death certificates, remarks, diaries, statistics, annual reports, certificates, judgements, letters or expert opinions”

(Flick, 2002, s. 284).

De offentlige kildene jeg har brukt i avhandlingen består av lovtekster, forarbeider, utredninger og rapporter. Eksempler på dette er regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009, evaluering av ROSA - prosjektet, og Palermo-protokollen. Alle dokumentene jeg har brukt har vært offentlig og tilgjengelig for alle.

Det er viktig å presisere at jeg ikke har snakket med kvinner som er utsatt for menneskehandel. Gjennom mine informanter, rettssosiologisk teori og andre sekundær kilder¹⁵ forsøker jeg imidlertid å belyse hvordan regelverket fungerer for ofrene.

2.6 Forskningsetikk

I dette prosjektet ble alle mine informanter informert om ulike grunnprinsipper i etisk forsvarlig forskning. Jeg innhentet samtykke og informerte om taushetsplikten jeg har i forhold til de innsamlede data. Ved rekrutteringen av intervjupersonene var det sentralt at

¹⁴ Dette har jeg gjort fordi enkelte av utsagnene fra informantene har vært mangelfulle og hatt dårlig grammatikk. Mine endringer har bare vært rettelser på språket, ikke endringer i meningsinnholdet.

¹⁵ Som for eksempel fortellinger fra prosjektet ”Kvinner i ROSA” og PRO - senterets årsrapport

deltagelse skulle være frivillig slik at ingen følte seg presset til å delta, eller at deltagelsen på noen måte ville påvirke deres arbeid på feltet. De ble opplyst opp om at de innsamlede opplysningene ville bli anonymisert, og at dataene ville bli slettet når masteravhandlingen var ferdig skrevet. For å ivareta anonymiteten har ingen informanter blitt referert med navn, alder, dialekt, eller geografisk tilhørighet som kan identifisere dem. De fikk også tilbud om sitat sjekk før hvert enkelt intervju startet. Dette var det bare en informant som benyttet seg av. Alle informantene ble også fortalt at de kunne trekke seg når som helst fra prosjektet. Ingen benyttet muligheten til å trekke seg fra mitt prosjekt (Thagaard, 2002).

Noen av informantene gav uttrykk for at ”*det ikke var så farlig om noen gjenkjente dem*”, men jeg var ikke ute etter å vite hvem som mente hva i prosjektet. Jeg var derimot interessert i å finne ut hvilke erfaringer og meninger informantene hadde i forhold til menneskehandel og det norske regelverket.

2.7 Metode- hva kunne vært gjort annerledes?

For å øke prosjektets representativitet hadde det vært mulig å gjennomføre flere enn 8 intervjuer. På den andre siden viser jeg til det Album sier om ”gode informanter” tidligere i dette kapittelet (Album, 1996). Jeg følte at jeg fikk gode beskrivelser, erfaringer og nyanser av de informantene jeg intervjuet. Jeg ble ”mett” på informasjon etter det 8 intervjuet, og mye som hadde blitt sagt tidligere gjentok seg i de siste intervjuene. Dette gjorde at jeg fant det forsvarlig å avslutte etter 8 intervjuer.

Kapittel 3. Retten i samfunnet

3.1 Rettssosiologiens tema

Rettsregler og rettsstoff tolkes ulikt i forhold til juridisk og rettssosiologisk tenkemåte. Den juridiske tenkemåten innebærer at uoverensstemmelser i samfunnet tas opp til et rettslig nivå for å løse det. Rettssosiologien på en annen side omfatter metoder for å beskrive og analysere den sosiale virkeligheten vi lever i, og tilegner retten kun en del av helhetsforståelsen. Med andre ord beskriver og analyserer rettssosiologien retten i samfunnet (Mathiesen, 2001). Fra et rettssosiologisk ståsted ønsker man å ta for seg et samfunnsområde eller samfunnssystem, for så å se på hvordan reglene fungerer i virkeligheten. Rettssosiologien ønsker også å finne ut noe om årsakene til hvorfor ulike målsettinger man ønsker oppnådd, ikke blir realisert (Andenæs & Mathiesen, 2003).

Svanberg sier at rettssosiologien har å gjøre med hvordan våre regler kan bli effektive. Effektivitet handler ikke bare om kostnader, men også om at reglene skal fylle sin funksjon. Hva legger Svanberg i begrepet rettssosiologi? ”*Rättssociologi är en mängd samhällsvetenskapliga studier av hur rättssystem verkar i samhället*” (Svanberg, 2008, s. 7). Svanberg uttrykker at rettssosiologen viser hvordan rettsreglene påvirker mennesker gjennom rettssystemet i sin helhet. Han sier at dette er rettssosiologiens kjerne og at man alltid kan spørre seg om hvordan rettsreglene påvirker personene det gjelder? (Svanberg, 2008). Ifølge Hydèn er rettsreglenes formål å si noe om hvem som skal få hjelpen, hvordan det skal gjennomføres formelt og til sist hva som skal gjøres, altså målet og det materielle forholdet. Han tillegger at med disse spørsmålsstillingene følger tre oppsett av regler som bør følges:

- 1) *konstituerande regler – vem?*
- 2) *handläggingsregler – hur?*
- 3) *handlingsregler – vad?*

(Hyden, 2002, s. 142).

I denne sammenheng vil jeg bruke refleksjonsperioden som et eksempel i forhold til ofre for menneskehandel. Refleksjonsperioden er en midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse som kan gis til personer som er utsatt for menneskehandel (Instruks om midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger, som antas å være offer for menneskehandel, punkt, 1.1,

2008). Selve refleksjonsperiodens innhold og utfordringer vil jeg komme tilbake til i senere i avhandlingen. Refleksjonsperioden inneholder rettslige implikasjoner på hva kvinner utsatt for menneskehandel har krav på som reflektanter. Ved å følge en rettssosiologisk tenkemåte vil ikke poenget være å kun se på hvilke rettigheter kvinnene har juridisk, men i tillegg finne ut hvilke virkninger de rettslige implikasjonene og refleksjonsperioden har i praksis for kvinnene. Det er lite hensiktsmessig med rettsregler, dersom de ikke virker slik som de er ment (Andenæs & Mathiesen, 2003).

I lys av dette kan man spørre seg om rettens tilsiktede virkninger tilfredsstilles? Beskytter refleksjonsperioden kvinner som er ofre for menneskehandel på en god måte?

Thomas Mathisen påpeker at noen uttalte målsettinger som er skrevet inn i blant annet lovgivningens forarbeider, formålsbestemmer og lignende ofte uttrykker ideelle istedenfor reelle mål (Mathiesen, 2001). Jeg spør mine informanter om de synes refleksjonsperioden fungerer slik den er ment for kvinner i refleksjon. Flere av intervjupersonene er enige om at den ikke fungerer optimalt hvis man skal se på det som er lovet i regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009. De trekker særlig frem at det står i handlingsplanen at det skal gis forutsigbare, trygge sosiale- og helsetilbud til kvinner i refleksjon. Tiltakene fremstår verken som helhetlige eller koordinert, rapporterer informantene. De henviser videre til at årsaken kan være at regelverket er så komplisert og uklart på noen punkter at det kan være vanskelig for de lokale kontorene å ta effektive og riktige beslutninger. Det er meningsfullt å se på virkningene av de eksisterende rettsreglene på det aktuelle området. Rettssosiologien kaster lys over den gjeldende rettstilstanden i samfunnet, og er et godt utgangspunkt når man skal finne ut noe om lovers virkninger som er mitt formål i denne oppgaven.

3.2 Lovers virkninger

Vilhelm Aubert sier at allerede oldtidens greske tenkere var oppmerksomme på forskjellen mellom retten som et ideal og retten som et faktum. Han påpeker at selv om retten på den tiden skulle gjelde og adlydes, kunne realiteten og det som måtte tas hensyn til være en helt annen (Aubert, 1982). Kan man forutse forskjellene mellom retten som ideal og de reelle virkningene?

Lovers virkninger er svært vanskelig å forutse og det vil være sentralt å se nærmere på noen metodiske problemer ved nettopp dette. For det første må man se om en lov er satt ut i livet på

en tilfredsstillende måte ved å se på gjennomførelsen av loven. Ett av målene er å se hvorvidt lovens intensjoner har blitt realisert eller ikke (Dalberg-Larsen, 1999). Altså er det viktig i denne sammenheng å se på om lovgivningen er effektiv (Andenæs & Mathiesen, 2003). Jeg har brukt regjeringens handlingsplan som et eksempel og spurt mine informanter om deres mening i forhold til formål, gjennomføring av tiltak og virkning. Det er flere ganger både hjelpeapparatet og ofrene har følt seg "lurt", sier flere av mine informanter. *"Tiltak 8, 9 og 10 i handlingsplanen fungerer ikke optimalt i dag"*, sier den ene informant. Vi kan se litt nærmere på de tre tiltakene informantene refererer til.

3.2.1 Tiltak 8

Tiltak 8 omhandler videreutvikling for å stimulere selvhjelp og egenorganisering. Målet er å styrke de prostituerte kvinnenes sosiale rettigheter og deltagelse i samfunnet gjennom arbeid, aktivitet og utdanning (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009). Alle informantene mener det er svært viktig for kvinnene og få tilbud om noen reelle arbeidsmuligheter, slik at de kan bidra med noe positivt til samfunnet og få tankene vekk fra sin egen situasjon. I dag er det bare tilfeldig om man er på rett sted eller får prosjektmidler fra NAV, forteller en informant. Dette er uheldig for ofrene.

3.2.2 Tiltak 9

Tiltak 9 er arbeidet med å styrke tilbudene om helsehjelp og sosiale tiltak til ofre for menneskehandel (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009). De fleste av informantene er enige i at ansvaret for fordelingen av sosiale tiltak og helserettigheter blir skjøvet frem og tilbake mellom de ulike offentlige instansene. Det trengs tydeligere retningslinjer i forhold til ansvarsfordeling, kommer det frem av mine intervjuer. Organisasjoner som ROSA - prosjektet og PRO - senteret har ikke kapasitet til å hjelpe alle kvinner som er utsatt for menneskehandel i hele landet, som trenger helse- og sosialhjelp. *"Tilbudene som tilbys nå er både tilfeldige og mangelfulle"*, sier en oppgitt informant.

3.2.3 Tiltak 10

Dette tiltaket handler om å gi tilbud om trygge bosteder med tilpasset oppfølging. Videre står det at personer som blir utsatt for menneskehandel og får innvilget refleksjon kan ha behov for bolig, sikkerhet, tett oppfølging og integrering både sosialt og helsemessig (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009). Den ene informant synes det er vanskelig

å kommentere tilbudene til en reflektant, fordi hun mener refleksjonsperioden i seg selv ikke inneholder noe i det hele tatt.

”Den har flere mangler enn tilbud. I tillegg er refleksjonsperioden upresis. Selv om intensjonen i forhold til helse- og sosialhjelp og oppfølging i handlingsplanen er god, er det stort sprik mellom det som blir lovet og hva som faktisk skjer i praksis”.

Utfordringer med refleksjonsperiodens innhold kommer jeg nærmere tilbake til i kapittel 8 i oppgaven. Ved å bruke et rettssosiologisk perspektiv har jeg trukket frem tre tiltak i regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, for å se om det kan være forskjeller på slik regelverket er på papiret og hvordan reglene virker i praksis.

3.3 Lovens ordlyd

”For det andet vil man ofte måtte velge mellem at vurdere realiseringen af målsætningene ved at se på nogle direkte og let konstaterbare virkninger af mere direkte art, der evt. Først kan konstateres efter et længere tidsforløb” (Dalberg-Larsen, 1999, s. 258).

I denne forbindelse kan man stille seg spørsmål om det hjelper at refleksjonsperioden er et lavterskeltilbud, når grensen for å få opphold etter perioden er høy? En av mine informanter deler oppholdstillatelsen for ofre for menneskehandel opp i en tretrinnsmodell. Nederst har man refleksjonsperioden hvor terskelen er veldig lav slik at de aller fleste kan få innvilget denne. Alle mine informanter er enige om at denne terskelen er lav i praksis også. Neste trinn, trinn to som er relativt høy, er søknaden om ny midlertidig oppholdstillatelse som er et år og som kan forlenges så lenge man oppfyller kravene. Flere av mine intervjupersoner sier de synes avstanden mellom trinn en og trinn to er altfor høyt og er altfor strengt. *”UDI’s¹⁶ rammer for å innvilge asyl eller opphold på humanitært grunnlag er jo ganske strenge”.* Deretter kommer tredje trinnet i systemet informanten tegner og forklarer for meg. *”Det er her vi får problemer”*, forteller hun videre. Siden tredje trinn betyr varig oppholdstillatelse. *”Problemet ligger dermed i forutsigbarheten i utfallet for kvinnene og i forhold til å gi råd til kvinnene og hva som er best for deres situasjon”.* Mer om kravene for å få innvilget disse tre trinnene kommer jeg tilbake til senere i avhandlingen.

¹⁶ UDI’s formål er *”å samordne statens virksomhet ovenfor flyktninger, asylsøkere og innvandrere”* (Bunæs, m.fl, 2004, s. 49).

3.4 Vage formuleringer

For det tredje så kan en lovs intensjoner være vanskelig å definere presist. Det kan være at den aktuelle loven fremstiller flere ulike motstridende målsetninger uten en fast prioritering. En annen mulighet er om loven ikke inneholder et tydelig formål, eller det kan være snakk om at lovene er til for å realisere noen andre formål enn de som direkte har blitt angitt. I denne sammenheng har jeg fått en forståelse av at det oppstår problemer i forhold til at det i det norske regelverket finnes for mange vage formuleringer. En av mine intervjupersoner støtter opp under min forståelse av dette og sier:

”Det er en utfordring med hvem som har ansvaret for hvilke tjenester i forhold til forutsigbarheten for disse kvinnene. Det blir ekstremt vanskelig med dette systemet, for meg og for andre som jobber med ofrene i hjelpapparatet og si til en person som vurderer å ta imot hjelp, at vi ikke vet hva hun kan forvente seg. For det er faktisk slik at det blir ti ”hvis” i hver eneste setning til ofrene. Det blir veldig vanskelig og hvis vi hadde fått en hjemmel sånn at trinn tre kom på toppen i samme system under den samme hjemmelen, så vil det gjøre det mer forutsigbart for hjelpeapparatet som skal gi kvinnene informasjon om hva de skal forvente seg og hva de har rett på. For du vet at så lenge du er et kommunalt ansvar, så er det de ulike særlovene som regulerer og så sosialloven”.

Dette skaper problemer både i forhold til informantenes arbeid og for andre som hjelper ofre i menneskehandels saker. Gjennom å bruke en rettssosiologisk tilnærming kan jeg se at det er avstand mellom lover og reglers intensjoner og hva som faktisk skjer i virkeligheten. Dersom loven ikke inneholder tydelige formål, kan andre årsaksfaktorer spille inn.

3.5 Vekselvirkninger mellom retten og samfunnet

”For det fjerde vil det næsten altid være vanskelig præcist at bestemme, hvorvidt nogle givne forhold i samfundet alene må ses som et resultat af en påvirkning fra loven, eller om de er, som de er, på grund af helt andre årsager, eller om det er tale om et samspill mellem retlige og andre årsagsfaktorer”.

(Dalberg-Larsen, 1999, s. 259).

Thomas Mathiesen stiller spørsmålet om i hvor stor utstrekning det eksisterer en vekselvirkning mellom samfunnsforhold generelt, rettslige regler, avgjørelser og institusjoner? Videre påpeker han at denne rettssosiologiske spørsmålsstillingen om vekselvirkningen mellom rett og samfunn er komplisert, men på mange måter den viktigste i rettssosiologien. Mathiesen sier at: ”En kan tenke seg at ”årsakspilen” ikke bare går fra

samfunnsnormer til opinionsklima og materielle forhold i samfunnet til rettsnormene, men også den andre veien, fra rettsnormene til samfunnsnormene, opinionsklima og materielle forhold”.¹⁷

Et eksempel kan være bruk av skjønn hos de ansvarlige aktørene for eksempel UDI. En informant sier klart og tydelig at det blir brukt for lite skjønn og at det blir for lite fokus på individuelle forskjeller mellom kvinner som er ofre for menneskehandel. Saksbehandlere hos UDI følger sin forvaltningspraksis og hun sier videre at dersom de har lagt seg på en linje, skal det mye til for å snu denne. ”*Man vet jo forvaltningspraksis i juridisk forstand er en veldig lav rettskilde, men innad i forvaltningen så betyr den sabla mye*”.

En annen informant sier at hun synes UDI i mye større grad bør ta hensyn til at personer er utsatt for menneskehandel i vurderingen av å gi oppholdstillatelse. Hun sier oppgitt at:

”Vi er selvfølgelig uenig i det og jobber for at det å ha vært utsatt for menneskehandel skal vektlegges selvstendig i både asylvurderingen og i sterke menneskelige hensyn vurderingen, men det er langt igjen. Og der må det komme politiske signaler tror jeg før UDI endrer kurs”.

Dette er eksempler på at det ikke bare er loven og dens direktiver som alene påvirker forholdene, men at det også avhenger av andre årsaksfaktorer. Ved å bruke eksemplet om UDI og bruk av skjønn i dette kapitlet, kan vi se at det vekselvirkningen mellom retten og samfunnet i stor grad gjør seg gjeldende.

I dette kapitlet ville jeg beskrive mitt teoretiske ståsted som er rettssosiologisk. Rettssosiologien er et godt utgangspunkt for å finne ut hvordan reglene virker i praksis for personer som er utsatt for menneskehandel. Jeg skal senere i avhandlingen ta for meg flere problemstillinger fra et rettssosiologisk perspektiv, spesielt i forhold til sosial- og helserelevante rettighetsspørsmål. Men først skal jeg i neste kapittel gå nærmere inn på regjeringens handlingsplan mot menneskehandel og se på ulike formål og tiltak.

¹⁷ (Mathiesen, 2001, s.110)

Kapittel 4. Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel

4.1. Regjeringens handlingsplan og menneskehandel

Etter at Norge ratifiserte Palermo-protokollen i 2003, lanserte regjeringen sin første handlingsplan mot handel av kvinner og barn. Regjeringen har som tidligere nevnt utarbeidet til sammen tre handlingsplaner mot menneskehandel, 2003-2005, 2005-2008 og en handlingsplan for 2006-2009. Bakgrunnen for dette er at virkeligheten forandrer seg raskt og det er behov for et sterkere fokus i arbeidet mot menneskehandel. Videre står det i handlingsplanen at kampen mot handel med kvinner og barn er en langsiktig satsning for å bekjempe fattigdom og marginalisering. Handlingsplanen fremhever også at uten tett internasjonalt samarbeid, står Norge maktesløse i denne kampen (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009).¹⁸

4.2 Handlingsplanens hovedmål

Regjeringens handlingsplan har som hovedmål å bekjempe alle former for menneskehandel nasjonalt og internasjonalt. De nasjonale tiltakene går ut på å:

- 1) begrense rekruttering og etterspørsel
- 2) sikre ofrene et tilpasset tilbud om bistand og beskyttelse
- 3) sikre at barn som er ofre for menneskehandel får tilrettelagt oppfølging
- 4) gi økt avdekking og straffeforfølgelse av menneskehandlere
- 5) gi økt kunnskap og styrke tverrfaglig samarbeid
- 6) styrke internasjonalt rammeverk og samarbeid

(Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009, s. 4).

Regjeringen vil jobbe for å sikre ofrene tilbud om bistand og beskyttelse som er tilpasset den enkeltes situasjon og behov. Å være offer for menneskehandel medfører som oftest store psykiske og fysiske påkjenninger, og tilgangen på sosialhjelp samt helsetjenester er to svært viktige faktorer i en helhetlig oppfølging av ofrene (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009). Problemstillinger innenfor helse- og sosialhjelp vil jeg komme inn på i kapittel 6 og 7 i avhandlingen. Jeg vil blant annet se på regjeringens handlingsplan

¹⁸ Handlingsplanene er utarbeidet av Barne- og likestillingsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justis- og politidepartementet og Utenriksdepartementet (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009).

mot menneskehandel og se om tiltakene fungerer i praksis for kvinner utsatt for menneskehandel.

4.3 Norsk innsats mot menneskehandel

Norge fremstår som et attraktivt marked for menneskehandel og for prostitusjon. Dette har nok endret seg vesentlig etter at Norge fra 1.1, 2009, gjorde det straffbart å kjøpe sex. Forbudet er hjemlet i § 202a. Før dette var det straffbart mot vederlag å ha seksuell omgang med personer under 18 år. Det nye straffeforbudet gjør disse handlingene straffbare uavhengig av personens alder (Straffeloven, § 202a, kap 19, lovkommentar 1639A, 2009). Den som straffes kan få bøter eller fengsles i opptil 6 måneder, eller begge deler (Årsrapport, PRO - senteret, 2008). PRO - senteret forteller i årsrapporten 2008 at prostitusjonen blir en løsningsstrategi, for utenlandske kvinner som ikke har kunnskap om det norske samfunnet. Norge er et rikt land hvor kjøpekraften er sterk og det er få saker som blir avdekket og ført frem for retten (Årsrapport, PRO - senteret, 2008). Hvordan kan norske myndigheter gripe fatt i denne problematikken?

Den norske innsatsen mot menneskehandel innebærer at politiet prioriterer forebygging og etterforskning av slike saker og det er av avgjørende betydning at politidistrikter og påtalemyndighetene følger opp sakene med tilstrekkelige ressurser. Støtteapparatet rundt ofrene for menneskehandel må ta kvinnene på alvor og for å styrke rammeverket rundt, må det internasjonale samarbeidet være høyt prioritert. Formålet til handlingsplanen er i hovedsak å hindre ny rekruttering, og å gi ofrene muligheter til et verdig liv, uten undertrykking og utnyttelse. I Norge har det først og fremst blitt avdekket handel med kvinner og unge jenter som er i prostitusjon eller for andre seksuelle formål, og det er nettopp dette min problemstilling i denne avhandlingen også dreier seg om. Det er også avdekket saker her i landet, hvor politiet har en antagelse om at Norge har vært et transittland for ofre for tvangsarbeid. Derfor er den norske innsatsen også rettet mot denne formen for menneskehandel. Handlingsplanen mot menneskehandel, 2006-2009, inneholder 37 tiltak, hvorav mange er en videreføring og styrking av arbeid som er igangsatt, mens 18 tiltak er nye (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009).

Det er ikke alle tiltakene i regjeringens handlingsplan som er vesentlig for meg å trekke frem. Jeg vil i hovedsak trekke frem de tiltakene som sier noe om styrking av rettighetene til

kvinnene. Jeg har tidligere i kapittel 3 skrevet om tre tiltak i handlingsplanen som er viktig å si noe om. Det er tiltak 8, 9 og 10. Tiltak 8 sier noe om videreutvikling av innsats for å stimulere til selvhjelp og egenorganisering. Tiltak 9 tar opp arbeidet med å styrke tilbud om sosialhjelp og helsetilbud til ofre for menneskehandel. Jeg skrev også om tiltak 10 tidligere i oppgaven, som har som formål og gi tilbud om trygge bosteder med oppfølging til personer utsatt for menneskehandel. Jeg vil senere i oppgaven komme tilbake til problematikk i forhold til helsetilbud og sosialhjelp for kvinnene.

4.3.1 Tiltak 24, 28 og 31 i handlingsplanen

Tiltakene i regjeringen handlingsplan har som formål å styrke kvinnene som er utsatt for menneskehandel i Norge. De har fokus på å gi kvinnene forutsigbar og helhetlig helse- og sosialhjelp. I tillegg har tiltakene som formål og sikre økt kompetanse i politi og påtalemyndighetene, i tillegg til å styrke kunnskapen og forståelsen om menneskehandel (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009).

Tiltak 24 sier noe om at det skal vurderes organisasjonsmessige forhold i politiet som kan sikre en bedre oppfølging av saker om menneskehandel. Å avdekke og følge opp menneskehandel krever store ressurser og mye kompetanse (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009). Det er et inntrykk jeg har fått både av å følge med i offentlige debatter, av å lese handlingsplanen og etter å ha intervjuet mine informanter. Tiltak 24 sier videre at det skal vurderes forslag til forandringer som kan sikre en mer tilfresstillende oppgaveløsning på sakene. For å finne ut mer om hvordan dette fungerer har jeg spurt mine informanter om deres erfaringer med avdekking og anmeldelse av bakmenn, i tillegg til oppfølging av politiet. Denne problemstillingen vil jeg komme tilbake til i kapittel 8 i avhandlingen.

Tiltak 28 og 31 i handlingsplanen er også relevant å se på i forhold til å forsøke å finne svar på min problemstilling. Disse tiltakene sier noe om at det skal sikres økt kompetanse i politiet, påtalemyndighetene og i domstolene, samt å styrke kunnskapen og innsikten om menneskehandel. Disse tiltakene henger tett sammen med tiltak 24. De fokuserer alle på kunnskap og forståelse av menneskehandel blant personer som arbeider med ofrene, både i forhold til internasjonale forpliktelser og nasjonalt regelverk (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009).

Ved å se på formålene i handlingsplanen versus gjennomføringen av reglene, kan jeg finne ut om regelverket fremmer eller hemmer ofrenes stilling i Norge.

For å belyse dette vil jeg se på rettighetene til ofrene som omhandler helse- og sosialhjelp.

Jeg vil hele tiden ha fokus på om det norske regelverket kan tydeliggjøres i forhold til å styrke rettighetene for kvinner i en menneskehandelssituasjon.

For å kunne si noe om hvilke rettigheter kvinner utsatt for menneskehandel er det viktig å se på oppholdsstatusen. Oppholdsstatusen er avgjørende for hva du har krav på som utlending i Norge. Det å drive prostitusjon gir ikke grunnlag for opphold. Dersom en kvinne for eksempel kommer fra et afrikansk land og sier hun vil drive prostitusjon i Norge, danner det altså ikke grunnlag for opphold. Jeg vil i første del av neste kapittel beskrive kort de ulike oppholdsstatusene, og i siste del av kapitlet vil jeg skrive om refleksjonsperioden, dens søkegrunnlag og kriterier for innvilgelse av perioden.

Kapittel 5. ”Utlendinger” i Norge

5.1 Rettigheter etter oppholdsstatus

Jeg vil starte dette kapittelet med å forklare hva jeg legger i begrepet ”*utlending*”.

Med begrepet utlending refererer jeg til Utlendingslovens § 48 hvor den angir at en utlending er enhver som ikke er norsk borger. Utlendingslovens bestemmelser sier noe hvilke regler som gjelder for en utlendings adgang til og opphold i Norge (Bunæs m.fl, 2004). Formålet med den nåværende utlendingsloven (§ 3) er å gi grunnlag for kontroll med inn- og utreise og utlendingers opphold i Norge, som samsvarer med norsk innvandringspolitikk (NOU, 2004: 20, kap 1, punkt 3).

På grunn av økende innvandring til Norge ble det innført midlertidig innvandringsstopp¹⁹ fra 1.februar, 1975 (Bunæs, m.fl, 2004). Innvandringsstoppen skulle gjelde fra februar 1975 til august 1976, men ble etter dette forlenget videre. I tillegg ble det innført strengere vilkår for innvilgelse av arbeidstillatelse i landet (NOU, 2004: 20, kap 3, punkt 3.5.3). Forskjellen ble at før innvandringsstoppen skulle arbeidstillatelsen gis til personer som hadde fått seg arbeid i landet. Etter innvandringsstoppen og den nye innvandringspolitikken ble utgangspunktet at man ikke skulle gi arbeidstillatelse, med mindre fastsatte vilkår var oppfylt (Bunæs, m.fl, 2004). Man kan se innvandringspolitikken som to områder. Det ytre området handler om *adgang*. Det er da snakk om hvilke som personer skal få muligheten til å reise inn til Norge. Det indre området handler om *rettigheter* og eventuelt *integrasjon*, som er hvilke vilkår og tilbud de som kommer til landet tilbys. Jeg vil i denne oppgaven ta det ytre området som utgangspunkt, altså hvilken oppholdsstatus ofrene for menneskehandel har i Norge. Deretter vil jeg fordype meg i det indre området for se hvilke rettigheter ofre for menneskehandel har (NOU, 2004: 20, kap 3, punkt 3.3.1).

Dermed kan man se at oppholdsstatusen for personer som kommer til Norge er vesentlig for hvilke rettigheter vedkommende har i landet. Et poeng i denne forbindelse er at ofre for menneskehandel som kommer til Norge for å arbeide med prostitusjon, ikke har rett til oppholdstillatelse. Dette gjelder personer som kommer fra land utenfor Schengen-området. Dette er blant annet to av temaene jeg vil komme inn på senere i denne avhandlingen.

¹⁹ Stopp i adgangen til å gi nye arbeidstillatelser.

Jeg vil i neste del skrive om de ulike oppholdsstatusene som gjør at en utlending kan få innvilget opphold i Norge. Deretter ser jeg på oppholdsstatus og ofre for menneskehandel.

5.2 Ulike oppholdsstatuser

”En utlending som akter å oppholde seg i riket utover tre måneder, må ha oppholdstillatelse, jf. utl. § 6, 2 ledd” (Bunæs, m.fl, 2004, s.130). Det er en forutsetning at utlendingen ikke skal utføre arbeid i riket – i så fall kreves arbeidstillatelse.

”Både opphold- og arbeidstillatelse gir rett til opphold i hele riket, jf. Utl. § 7,2. ledd, og gir rett til gjentatte innreiser i riket uten krav om visum, jf. Utf. § 16. 4. ledd, jf. Utf § 112”.

(Bunæs, m.fl, 2004, s. 133).

Første gangs oppholds- eller arbeidstillatelse gis for ett år, jf. Utl. § 7, 1. 13 ledd, jf. Utf. § 15, 4. ledd. Tillatelsen begynner å løpe fra det tidspunkt søker melder seg for politiet etter innreise, jf. Utf. § 15, 9. ledd. Dersom utlendingen har søkt fra riket løper tillatelsen som regel fra vedtaksdato. Det kan gis både kortere og lengre varighet på tillatelsen, dersom formålet med arbeidet/oppholdet eller andre grunner tilsier det, jf. Utl. § 7, 2. ledd.

Det er vesentlig for meg å se på hva de ulike oppholdsstatusene gir av rettigheter til utlendinger og i denne sammenheng kvinner utsatt for menneskehandel. Med det norske regelverket som utgangspunkt vil jeg se på hva reglene eksplisitt sier om rettighetene til kvinner som er offer for menneskehandel i Norge. Jeg vil først presentere kort de ulike typene oppholdsstatus i Norge.

5.2.1 Opphold i forbindelse med arbeid

En utlending som har tenkt å arbeide i Norge må arbeidstillatelse.²⁰ Arbeidstillatelsen gir personer rett til å ta arbeid og drive ervervsvirksomhet i hele landet, jf. utl. § 7, 3. ledd. Kravet om arbeidstillatelse omhandler enhver form for arbeid i Norge. Verken utlendingsloven eller forskriftene rommer noe konkret avklaring av begrepet ”arbeid”.

Ofre for menneskehandel som kommer til Norge for å ”arbeide” med prostitusjon, har ikke rett til opphold i riket²¹ - prostitusjon regnes altså ikke som arbeid.

²⁰ Jf. utl. § 6, 1. ledd

5.2.2 Beskyttelse (Asyl)

En utlending som befinner seg på norsk grense eller er i landet, kan anerkjennes som flyktning og søke asyl i Norge. Dette gjelder for personer som er forfulgt i hjemlandet på grunn av nasjonalitet, rase, religion, av politisk oppfatning, eller som har medlemskap i en spesiell sosial gruppe.²² Det gjelder også for personer som står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller umenneskelig behandling. Dersom en utlending anerkjennes som flyktning har vedkommende rett på oppholdstillatelse (asyl) i Norge (Utlendingsloven § 28, kap 4, punkt a & b, 2008). Dersom en kvinne er utsatt for menneskehandel kan vedkommende velge å søke asyl hvis kriteriene for asyl er oppfylt, jf. flyktningkonvensjonen 28. juli, 1951.²³

5.2.3 Oppholds- eller arbeidstillatelse på humanitært grunnlag

Dersom sterke menneskelige hensyn tilsier det kan en utlending gis oppholds- eller arbeidstillatelse på humanitært grunnlag. Andre grunner kan være at utlendingen har en spesiell tilknytning til Norge, jf. utl. § 8, 2.ledd, jf. utf. §§ 21, 5. ledd, og 24, 2. ledd. En slik type tillatelse gis på skjønnsmessig grunnlag. Det er søkerens situasjon som er i hovedfokus og det kan i tillegg legges vekt på andre familiemedlemmer enn søkeren selv. Et viktig moment i denne type tillatelse er forholdene i hjemlandet for tilsvarende personer som søkeren (Bunæs, m.fl, 2004). For å bestemme om det foreligger sterke menneskelige hensyn skal det blant annet legges vekt på om:

- a) *utlendingen er enslig mindreårig uten forsvarlig omsorg ved retur,*
- b) *det foreligger tvingende helsemessige forhold som gjør at utlendingen har behov for opphold i riket,*
- c) *det foreligger sosiale eller humanitære forhold ved retursituasjonen som gir grunnlag for å innvilge oppholdstillatelse, eller*
- d) *utlendingen har vært offer for menneskehandel.*

(Utlendingsloven, § 38, kap 5, punkt, a,b,c,d, 2008)

Eksempelvis kan en kvinne som kommer fra Nigeria til Norge som et offer for menneskehandel, få arbeids- eller oppholdstillatelse på humanitært grunnlag dersom hun vil bli helt utstøtt av sitt lokalsamfunn ved retur.

²¹ Utlending som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen kan arbeide i Norge i inntil tre måneder, uten at det trengs tillatelse.

²² Jf. flyktningkonvensjonen 28. juli 1951(Bunæs, m.fl, 2004).

²³ (Bunæs, m.fl, 2004).

5.2.4 Familiegjenforening

Dersom et familiemedlem til utlendingen er bosatt eller har/får opphold i Norge, kan det gis oppholds- eller arbeidstillatelse for familiegjenforening, jf. utl. § 9. 1. ledd (Bunæs, m.fl, 2004).

Tillatelsen til å få innvilget familiegjenforening avhenger av søkerens utlendingsrettslige status²⁴ og tilknytning til familiemedlemmer i landet. Typisk får man familiegjenforening ved å gifte seg med en norsk borger (Bunæs, m.fl, 2004). Eksempelvis kan en kvinne fra Afrika som kommer til Norge som offer for menneskehandel, gifte seg med en norsk mann og på grunnlag av dette søke om opphold for familiegjenforening.

5.2.5 Visum

Visum gir personer rett til å reise inn i Schengenområdet og rett til opphold i Norge i inntil tre måneder. Dersom personer fra visumpliktige land ønsker å reise til Norge eller til de øvrige Schengen-landene, kan de søke om å få innvilget visum før de får reise inn til Schengen.

Visum til ett Schengen-land er nok for å kunne ferdes fritt i hele Schengen - området i tre måneder og besøke ett eller flere land. Statsborgere fra visumfrie land trenger ikke visum for innreise til Schengen (Bunæs, m.fl, 2004).

Visum er altså en innreisetillatelse til å reise inn i Norge som gis av norske myndigheter (Strøm, 2006). For at en utlending skal oppholde seg i landet utover visumsperioden slås det fast i utl. § 6,2. ledd, at en utlending som akter å ta opphold i riket utover tre måneder uten å ta arbeid må ha oppholdstillatelse (Bunæs, m.fl, 2004).

For eksempel trenger ikke en kvinne som er offer for menneskehandel fra et av de baltiske landene²⁵ annet enn turistvisum for å reise inn til Norge. Dette vil si at kvinnen i utgangspunktet kan oppholde seg i landet i inntil tre måneder. Man kan se at åpne grenser gjør at kvinner lettere kan forflyttes over landegrensene og inn til Norge. Et poeng er allikevel at kvinner som er offer for menneskehandel og som kommer til Norge for prostitusjon, ikke har rett til opphold.

Jeg har til nå skrevet kort om de ulike oppholdstillatelsene som er relevante i denne forbindelse. Utlendingsloven har til hensikt å være en rammelov og de nærmere vilkår for

²⁴ Hovedperson som er norsk eller nordisk statsborger, tilfredsstiller statuskravet for familiegjenforening, jf. utl. § 9, 1. ledd, jf. utf. § 22, samt utl. § 8, 2. ledd, jf. § utf. § 24 (Bunæs, m.fl, 2004, s. 153).

²⁵ Estland, Latvia og Litauen

tillatelse til arbeid og opphold i Norge er gitt ved forskrifter i medhold av utlendingsloven. Det er både fordeler og ulemper med en slik lovgivning. Fordelen er at handlefriheten i forhold til reguleringen av innvandring blir større. En slik lovgivning gir dermed større muligheter for at reglene kan endres i forhold til den stadige forandringen i innvandrings situasjonen i landet. Det er også ulemper ved en slik type lovgivning. Ulempen er at regelverket blir svært komplisert og vanskelig å få oversikt over (Bunæs, m.fl, 2004). Kan denne type lovgivning gjøre det vanskelig å finne ut av rettighetene for personer utsatt for menneskehandel i Norge? PRO - senterets årsrapport trekker frem den vanskelige situasjonen til ofre for menneskehandel og mangel på rettigheter:

”Østeuropeiske kvinner som kommer fra land utenfor EU har på lik linje med nigerianerne få eller ingen rettigheter i Norge. De som er her oppholder seg enten i Norge som turister eller er her uten legalt opphold. Det er således lite norske myndigheter, slik som situasjonen er i dag, kan gjøre for å bistå disse kvinnene til å etablere et liv uten prostitusjon”

(Årsrapport, PRO - senteret, 2008, s. 11).

5.3 Ofre for menneskehandel og opphold

Ofre for menneskehandel kan ha lovlig opphold i Norge, men de fleste oppholder seg ulovlig av ulike grunner. De kan ha kommet hit illegalt, ha falske papirer eller de kan ha et visum som har utløpt på dato (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009). De som oppholder seg lovlig kan være her på turistvisum, du kan være asylsøker eller EØS borgere. For kvinner utsatt for menneskehandel finnes det en midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse som kalles refleksjonsperioden, som mange kvinner i den senere tid har benyttet seg av. Tidligere medførte refleksjonsperioden at kvinner som var utsatt for menneskehandel uten lovlig opphold i landet, kunne få bortvisningsvedtak stilt i ro i minimum 45 dager. Nå er ordningen utvidet slik at ofre for menneskehandel kan få arbeids- og oppholdstillatelse innvilget i seks måneder (Instruks om midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger, som antas å være offer for menneskehandel, 2008, punkt, 1.2). Hensikten med denne ordningen er at det blir et større fokus på at vedkommende skal kunne klare å bryte med menneskehandelsmiljøet på sikt. Tanken om å tilrettelegge for at bakmenn skal kunne straffeforfølges er også et formål med denne perioden.²⁶

²⁶ (Instruks om midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger, som antas å være offer for menneskehandel, 2008, punkt, 1.2)

Jeg vil videre i kapittelet skrive om hva refleksjonsperioden er, hva som er søkegrunnlaget for refleksjonsperioden og om ulike kriterier et offer for menneskehandel må oppfylle for å få perioden innvilget. Jeg vil senere i avhandlingen komme tilbake til refleksjonsperiodens innhold ved å bruke mine informanternes erfaringer og beskrivelser. La meg først starte med å fortelle om hva en refleksjonsperiode er og hvem som kan søke om refleksjon.

5.4 Hva er refleksjonsperiode?

Personer som blir utsatt for menneskehandel, kan gis midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse i en såkalt refleksjonsperiode inntil 6 måneder.

”Departementet viser videre til regjeringens nye handlingsplan mot menneskehandel. Ett av tiltakene i handlingsplanen er å utvide ordningen med såkalt refleksjonsperiode for utlendinger som antas å være ofre for menneskehandel. Denne instruksjonen gjennomfører tiltaket”.

(Instruks om midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger, som antas å være offer for menneskehandel, 2008, punkt, 1.1).

Ofre som bidrar til straffeforfølgning av bakmenn kan få fornyet midlertidig oppholdstillatelse etter refleksjonsperioden for inntil 1 år (Instruks om midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger, som antas å være offer for menneskehandel, 2008, punkt, 3.1). Det var relativt få personer som benyttet seg av ordningen (tidligere 45 dager) og den ble kritisert fordi den ikke klarte å gi personer utsatt for menneskehandel nok forutsigbarhet og trygghet.

Denne ordningen ble byttet ut med et utvidet tilbud om refleksjonsperiode, altså arbeids- eller oppholdstillatelse i 6 måneder. Formålet med den nye ordningen er å kunne tilrettelegge for at ofrene skal kunne bryte ut av miljøet og bryte med menneskehandelen. I tillegg er hensikten med å legge til rette for at bakmennene skal straffeforfølges. Etter endt refleksjonsperiode skal det vurderes hvorvidt reflektanten bør få innvilget arbeids- eller oppholdstillatelse i Norge.

Instruksjonen spenner om utlendinger som ikke har lovlig opphold i landet. Dersom en utlending har lovlig opphold mens en asylsøknad behandles gjelder ikke instruksjonen. Det er fullt mulig å trekke asylsøknaden og gå over til en refleksjonssøknad, dersom offeret for menneskehandel oppfyller vilkårene for en refleksjonsperiode. En asylsøknad kan i tillegg gjenopptas ved en

senere anledning. For eksempel kan en afrikansk kvinne utsatt for menneskehandel søke asyl i Norge. Dersom hun senere ser at hun oppfyller vilkårene for refleksjonsperiode kan hun trekke asylsøknaden tilbake, og heller gå over til en søknad om refleksjon (Instruks om midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger, som antas å være offer for menneskehandel, 2008, punkt 1.2).

Formålet med refleksjonsperioden er altså å bidra til at ofrene skal kunne bryte med miljøet bak menneskehandelen og legge til rette for at bakmennene skal straffeforfølges (Instruks for om midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger, som antas å være offer for menneskehandel, 2008, punkt, 1.1). I 2007 fikk 31 personer innvilget refleksjonsperiode i seks måneder. (NOU: 2008 14, punkt 9.3.8). Refleksjonsperioden er et lavterskeltilbud.²⁷ Det innebærer at vilkårene ikke er strenge - og at det er enkelt å få innvilget. Refleksjonsperioden gis som en midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse jfr. Utlendingsloven § 8, 2. ledd.

Jeg skal i siste del av dette kapittelet skrive om søkegrunlaget for refleksjonsperioden og andre kriterier for at et offer for menneskehandel kan få innvilget refleksjon og videre opphold i Norge.

5.5 Søkegrunnlag for refleksjonsperiode

Det første som skjer er at en søknad registreres hos politiet. Deretter blir den videresendt til UDI for behandling etter hurtigprosedyre.

Kvinnen kan ved en søknad om denne perioden bli stilt en rekke spørsmål, men vil ikke bli avkrevd svar eller informasjon som kan risikere å sette hennes sikkerhet i fare. For eksempel blir hun ikke tvunget til å oppgi navn på bakmenn. For å fylle ut søknaden om refleksjonsperioden vil vedkommende få hjelp av advokat eller personale på krisesentrene (Veiviser til assistanse- for kvinner som er utsatt for menneskehandel, 2007, del 3, s. 20)

5.6 Andre kriterier for innvilgelse av refleksjonsperiode

Et vilkår for at en kvinne skal få innvilget sin søknad om refleksjonsperiode er at det er *holdepunkter for at hun har blitt utsatt for menneskehandel*. Ifølge instruks om midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger, som antas å være offer for menneskehandel skal det lite til for å konstatere holdepunkter for menneskehandel. Med holdepunkter menes

²⁷ Med dette menes at det skal være en lav terskel for å få innvilget refleksjonsperiode.

bare indikasjoner. Det er ikke et krav om at kvinnen selv rapporterer at hun er offer, men at politi eller hjelpeapparatet gir troverdig informasjon om vedkommendes livssituasjon (Instruks om midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger, som antas å være offer for menneskehandel, 2008, punkt, 2.2).

Videre er det vilkår om at offeret utsatt for menneskehandel *har til hensikt å bryte med miljøet* (Instruks om midlertidig arbeids – eller oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel, 2008, punkt B). Som jeg skrev i kapittel 4, er formålet til regjeringens handlingsplan mot menneskehandel å straffeforfølge bakmannsapparatet i en menneskehandelssituasjon. For å kunne ha grunnlag for en straffesak er det vesentlig at offeret selv bidrar med informasjon om bakmennene til politiet for eksempel ved å levere en anmeldelse. Dersom offeret ikke bryter med miljøet kan dette være vanskelig (UDI 2004-019 SODA, punkt 2, B). Jeg kommer tilbake til ofre for menneskehandel og anmeldelse av bakmenn i kapittel 8 i avhandlingen.

Et annet kriterium som kommer frem av instruksens²⁸, er at søkeren i løpet av perioden *er innstilt på å ta imot hjelp* og ta imot de tilbudene som de blir tilbudt av norske myndigheter. Dette kan for eksempel være tilbud om bolig og trygt oppholdssted. Det er ikke noe krav om at søkeren må anmelde bakmann for å få innvilget refleksjonsperioden. Hensikten er at hun skal benytte de 6 månedene til å vurdere en anmeldelse mot bakmennene.

Myndighetene instruerer UDI om at de skal legge stor vekt på kriteriene om at det er holdepunkter for at en person er offer for menneskehandel i tillegg til at offeret er villig til å motta hjelp av norske myndigheter, når det skal innvilges en midlertidig tillatelse i medhold av utlendingslovens § 8 annet ledd (Instruks om midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger, som antas å være offer for menneskehandel, 2008, punkt 2.2). Videre sier instruks om midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse at utlendingen som får innvilget en slik tillatelse, må oppholde seg i Norge i denne perioden. (Instruks om midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger, som antas å være offer for menneskehandel, 2008, punkt 3.1).

²⁸ Om midlertidig arbeids – eller oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel for midlertidig tillatelse i Norge

5.7 Kriterier for å få innvilget en midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse

i ett år med rett til fornyelse

En reflektant kan også søke om videre opphold i inntil ett år i Norge etter endt refleksjonsperiode. Jeg vil nevne noen kriterier for denne type tillatelse også selv om jeg videre i oppgaven ikke skal se mer på denne fornyelsen. Det er i hovedsak refleksjonsperioden jeg vil ha i fokus i denne oppgaven. UDI kan gi tillatelse til videre opphold etter endt refleksjonsperiode dersom vedkommende har vært utsatt for menneskehandel, og har brutt med miljøet og bakmannsapparatet.

Et annet kriterium er at offeret må ha politianmeldt bakmennene. For å få fornyet oppholdstillatelsen i ett år må også politiet etterforske saken eller innelede en straffeforfølgning av bakmennene. Et siste kriterium er at politiet må se det som nødvendig at personen som er utsatt for menneskehandel, er tilstede i Norge under etterforskningen. Formålet med denne tillatelsen er tilrettelegging for at politi og påtalemyndigheter skal straffeforfølge bakmannsapparatet i en menneskehandelssituasjon (Instruks om midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger, som antas å være offer for menneskehandel, 2008, punkt 3.1).²⁹ I neste kapittel skal jeg gå nærmere inn på ofre for menneskehandel og se på hvilke rettigheter de har i forhold til helsehjelp.

For at en utlending skal kunne oppholde seg i riket utover tre måneder, må vedkommende ha oppholdstillatelse, jf. utl. § 6, 2 ledd (Bunæs, m.fl, 2004). En kvinne som er utsatt for menneskehandel kan søke opphold på forskjellig grunnlag. De mest vanlige oppholdsstatusene er asyl, oppholds- eller arbeidstillatelse på humanitært grunnlag, familiejenforening, opphold på turistvisum eller refleksjonsperiode. Oppholdsstatusen avgjør hvilke rettigheter en person har. Ofre for menneskehandel som kommer til Norge for å ”arbeide” med prostitusjon, har ikke rett til opphold i Norge. I det følgende skal jeg se nærmere på rettigheter i forhold til helsehjelp.

²⁹ Den midlertidige tillatelsen kan bli innvilget i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd, jf utlendingsforskriften § 21 femte ledd

Kapittel 6. Helse og rettigheter

6.1 Helsehjelp i Norge

Jeg skal i dette kapittelet skrive om hva slags helsehjelp kvinner utsatt for menneskehandel har rett på i Norge. Jeg vil finne ut om de norske reglene styrker ofre for menneskehandel sin situasjon og om det gjør det lettere å bryte ut av prostitusjon, spesielt i forhold til kvinner som har fått innvilget refleksjonsperiode. Utlendingers rettigheter er basert på hvilken oppholdsstatus man har og dette er også gjeldende i forhold til hvilke helserettigheter ofre for menneskehandel har i Norge. Det er for eksempel slik at en kvinne som er her på turistvisum eller oppholder seg i landet ulovlig, har langt færre rettigheter enn et offer som har fått innvilget refleksjon.

Verdens helseorganisasjon definerer helse som ”...en tilstand av fullstendig fysisk, psykisk, og sosial velvære, og ikke bare fravær av sykdom eller svakhet” (Kjønstad & Syse, 2003, s. 35). Ohnstad skriver at: ”Lover og regler har generelt som formål å plassere ansvar og myndighet, skape rettigheter og plikter, løse interessekonflikter og beskytte borgerne mot misbruk fra myndighetenes side” (Ohnstad, 2002, s. 13).

Den norske helseretten bygger på et underliggende ideal om ”rettferdighet”. Men rettferdighetsbegrepet gir oss allikevel ikke noe entydig svar på hvordan godene skal fordeles og av hvem? Hvordan skal man handle fornuftig ut fra et rettferdighetsprinsipp, når man skal fordele goder? Kravet til et rettferdig helsevesen i Norge kan ses fra flere ståsteder. En måte å si det på er at helsevesenets oppgave er å sikre at behovene til de svakeste pasientgruppene ivaretas. En annen måte å se det på er at pasienten får det hun har krav på etter norsk lov. Dette blir en type ”oppfyllelserettferdighet” som betyr at lovgiveren gir et individ den rettigheten hun har krav på (Warberg, 1994). Det finnes mange rettigheter på papiret, men det betyr ikke at de fungerer i praksis. I denne forbindelse handler det for det første om ofre for menneskehandel får helsehjelpen de har rett til i Norge? For det andre handler det om ofrene får den helsehjelpen de har behov for?

Man kan dele det norske offentlige helsevesenet, i to hovedområder: Det første er allmenntjenesten³⁰, som kommunene har hovedansvaret for. Det andre er sykehusene og spesialisthelsetjenesten³¹, som staten har hovedansvaret for (Kjønstad, 2007).

³⁰ Reguleres av lov om helsetjenesten i kommunene av 19. november 1982 nr. 66, også kalt primærhelsetjenesten, førstelinjetjenesten og kommunehelsetjenesten (Kjønstad, 2007).

I dagens velferdssamfunn er det mange som får helsetjenester, men det er også en del som ikke får sine behov dekket. Spørsmålet om hvem som har juridisk rett til helsehjelp kommer dermed opp (Kjønstad & Syse, 2008).

6.2 Rett til nødvendige allmennhelsetjenester etter kommunehelsetjenesteloven

”Med helsehjelp siktes det til all form for nødvendig medisinsk undersøkelse, behandling, omsorg, og annen form for medisinsk hjelp” (Warberg, 1994, s. 168).

Enhver som bor i en kommune eller midlertidig oppholder seg der har rett til nødvendig helsehjelp etter lov om helsetjenesten i kommunene av 19. november 1982 nr. 66 § 2-1 første ledd (Kjønstad & Syse, 2008). Loven omfatter altså i utgangspunktet alle som befinner seg innenfor norske grenser.

Informantene forteller at de har snakket med kvinner som ikke tør å anmelde sine bakmenn for å få innvilget refleksjon, men som allikevel har stort behov for å komme til lege.

”Kvinnene er svært fortvilet, fordi de vil til en lege som kan undersøke dem for blant annet kjønnssykdommer og HIV. Andre kvinner utsatt for menneskehandel som oppholder seg i landet ulovlig, kan være gravide eller har behov for mer omfattende legehjelp. Allikevel tør de ikke snakke med politiet, i frykt for bakmenn. De stoler ikke på noen og er livredde for å bli re-traffikert”.

Informantene uttrykker også at kvinner som har fått innvilget refleksjon er interessert i og trenger å komme i kontakt med lege raskt - og de har rett på fastlege. Mine informanter sier at de fleste kvinner utsatt for menneskehandel har minst like stort behov for fastlege som asylsøkere, enten de er i refleksjon eller ikke.

Flere av informantene påpeker i tillegg at kvinner utsatt for menneskehandel som har fått innvilget refleksjon, trenger fastlege for å bli henvist videre til psykolog. *”Ofte sliter kvinnene med post-traumatisk stress syndrom eller symptomer på det, og har akutt behov for å snakke med psykolog”.*

Asylsøkere som oppholder seg i Norge mens deres asylsøknad ferdigbehandles er ikke registrert i folkeregisteret. Behovet for tilgang på allmennlegetilbudet og fastlege kan allikevel være stort. Derfor gis asylsøkere rett til å stå på liste i fastlegeordningen når de er

³¹ Reguleres av lov om spesialisthelsetjenester av 2.juli 1999 nr. 61, også kalt sekundærhelsetjenesten, og andrelinjetjenesten (Kjønstad, 2007).

medlemmer av folketrygden etter forskrift om tryggedekning for asylsøkere (Kommunehelsetjenesteloven § 2-1a, lovkommentar 54 i rettsdata, 1997). Kvinner som har fått innvilget refleksjonsperiode har rett på fastlege. Turister som oppholder seg i Norge for eksempel på ferie har derimot ikke rett til fastlege. Dette vil si at kvinner som er offer for menneskehandel som kommer til Norge på turistvisum eller oppholder seg i landet ulovlig, ikke har rett på fastlege selv om behovet er stort. De har altså kun rett på akutt helsehjelp. Eksempelvis kan man tenke seg en nigeriansk kvinne som er offer for menneskehandel i Norge og oppholder seg her ulovlig. Kvinnen har et stort behov for å komme til fastlege for å undersøke om hun har fått kjønnssykdommer fra noen av kundene hun har hatt seksuell omgang med. Selv om en kvinne er offer for menneskehandel, av ulike grunner ikke tør å anmelde sine bakmenn og har et stort behov for å komme i kontakt med lege, har hun altså ikke rett til dette. Helserettingene til ofre for menneskehandel avhenger ikke av deres ”status” som offer for menneskehandel, men av deres oppholdsstatus.

6.3 Rett til spesialisthelsetjenester etter pasientrettighetsloven

Pasientrettighetslovens formål er å gi befolkningen helsetjenester uansett alder, kjønn og bosted.³² I Ot.prp. nr. 12 (1998-1999) fastslås det at noen av de fundamentale verdiene for helsevesenet er likhet, rettferdighet, rettssikkerhet og forutsigbarhet, og har til hensikt å sikre pasienten en respektfull behandling (Syse, 2004).

Ifølge pasientrettighetsloven § 2-1 andre ledd har en pasient ”rett til nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten”. Det er etter spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 staten som har ansvaret for at borgerne gis nødvendig spesialisthelsetjeneste.

Pasientrettighetsloven omfatter i utgangspunktet alle personer som oppholder seg i riket. Det er ikke noe krav om statsborgerskap eller oppholdstillatelse for rettigheter etter en person har fått status som pasient (Syse, 2004). Men det står i pasientrettighetsloven § 1-2 at det i forskrift kan gjøres unntak fra loven for personer som ikke er norske statsborgere eller har fast opphold i landet (Pasientrettighetsloven § 1-2, kap 1, 1999). I forskrift om prioritering av helsetjenester³³ står det i pasientrettighetslovens kapittel 2 med unntak av § 2-1 første ledd, gjelder dersom tre vilkår er oppfylt. Det første omhandler personer som har fast bopel eller bosted i Norge. Det andre gjelder for personer som er medlemmer av folketrygden som har

³² Slått fast etter Helsemeldingen (St.meld. nr. 50 for 1993-94), se Inst. S. nr. 165 for 1994-95.

³³ F01.12.2000 nr 1208 Forskrift om prioritering av helsetjenester, rett til nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten, rett til behandling i utlandet og om klagenemd (prioriteringsforskriften) § 1.

rett til stønad ved helsetjenester, mens det siste vilkåret er for personer som har rett til helsehjelp i henhold til gjensidighetsavtale med en annen stat (Kjønstad & Syse, 2008).

Dette betyr at turister og andre som oppholder seg midlertidig i Norge ikke har krav på planlagt behandling ved norske sykehus, selv om det anses som nødvendig helsehjelp. Dette gjelder også for ofre for menneskehandel på turistvisum. Dersom vedkommende er medlemmer i europeiske trygdesystemer som omfattes av EF/EØS forordning 14/08, har man rett til nødvendig helsehjelp (Kjønstad & Syse, 2008). Dette viser hvor viktig det er for en norsk person å ha reiseforsikring, dersom man er på ferie i utlandet. Uten reiseforsikring får ikke en norsk person fri helsehjelp i andre land. Det samme gjelder for utlendinger/turister som oppholder seg i Norge.

Asylsøkere tilbys spesialisthelsetjenester til de som har behov for det (Helsetilbud for asylsøkere, 2007). Kvinner som har fått innvilget refleksjonsperiode har også krav på spesialisthelsetjenester. Ofre for menneskehandel som oppholder seg ulovlig eller oppholder seg på turistvisum i Norge har ikke rett til spesialisthelsetjenester etter pasientrettighetsloven, selv om behovet er stort. For eksempel hadde ikke en belgisk kvinne som er offer for menneskehandel og kommet inn til landet på turistvisum, hatt rett til operasjon selv om hun på lengre sikt hadde hatt behov for det.

PRO - senteret sier at kvinner utsatt for menneskehandel kan ha et stort behov for oppfølging av spesialisthelsetjenesten, selv om behovet ikke nødvendigvis er akutt:

"I 2008 har vi fortsatt utfordringer i forhold til kroniske sykdommer hos utenlandske brukere. Nyoppdaga Diabetes Mellitus I og II, malign hypertensjon og komplikasjoner knyttet til hiv - diagnosen krever tett oppfølging over tid. De utenlandske brukerne kan mangle trygderettigheter og det er derfor viktig å ha et godt samarbeid med spesialisthelsetjenesten og legetjenesten på Pro - Sentret. Dette for at brukerne skal få den helsehjelpen som er nødvendig for slike kroniske tilstander som ikke nødvendigvis krever akutt behandling"

(Årsrapport, PRO - senteret, 2008, s. 53).

Hadde norske myndigheter styrket ofrene for menneskehandel³⁴ ved for eksempel at unntaket også kunne gjaldt for personer som trenger helsehjelp i forhold til sterke menneskelige hensyn. Kanskje burde ofre for menneskehandel få gratis helsehjelp uavhengig av oppholdsstatus?

³⁴ dersom forskriften hadde blitt omgjort

6.4 Rett til øyeblikkelig hjelp når det er påtrengende nødvendig

Den norske helselovgivning består av to hovedbestemmelser om øyeblikkelig hjelp. Den første sier etter helsepersonelloven § 7, at helsearbeidere skal ”*straks gi den helsehjelp de evner når det må antas at hjelpen er påtrengende nødvendig*” (Kjønstad, 2007, s. 149). Den andre bestemmelsen sier at etter spesialisthelsetjenesteloven § 3-1 skal sykehus og fødehem

”...straks motta pasienter som trenger...helsehjelp, når det etter de foreliggende opplysninger må antas at den hjelp institusjonen eller avdelingen kan gi er påtrengende nødvendig”.

(Kjønstad, 2007, s. 149).

Etter § 7 er plikten til å gi øyeblikkelig helsehjelp hos den enkelte helsearbeider, mens etter § 3-1 ligger plikten hos institusjonen. Plikten etter § 7 gjelder både for de personene som arbeider innenfor spesialisthelsetjenesten, og de personene som arbeider innenfor allmennhelsetjenesten. Plikten etter § 3-1 gjelder derimot bare for institusjoner innenfor spesialisthelsetjenesten.

”Tidligere inneholdt ikke lovgivningen for andre helseprofesjoner enn leger, tannleger og jordmødre ikke bestemmelser om plikt til å yte øyeblikkelig hjelp” (Kjønstad, 2007, s.150).

Før helsepersonelloven § 7 kom fulgte pliktene til øyeblikkelig hjelp av legeloven § 27, jordmorloven § 5, og tannlegeloven 27. Etter at helsepersonelloven og pasientrettighetsloven trådte i kraft har man rett på helsehjelp fra sykepleiere, fysioterapeuter, psykologer og andre helsearbeidere.

Det er etter pasientrettighetsloven § 2-1 første ledd første punktum, pasienten som har rett til helsehjelp. Dette gjelder for den ”*som henvender seg til helsetjenesten med anmodning om helsehjelp, eller som helsetjenesten gir eller tilbyr helsehjelp*” (Kjønstad, 2007, s. 151).³⁵

Av § 1 fremgår det at det ikke gjøres unntak for retten til å få øyeblikkelig hjelp. For en turist i Norge innebærer dette rett til å få øyeblikkelig hjelp. En kvinne utsatt for menneskehandel som oppholder seg ulovlig i landet vil også ha rett til øyeblikkelig hjelp siden hun oppholder seg innenfor norske grenser (Kjønstad & Syse, 2008).

³⁵ § 1-3 bokstav a

6.5 Ofre for menneskehandel og helsehjelp

Kvinner utsatt for menneskehandel kan spesielt ha behov for helsehjelp i forhold til helsemessige konsekvenser av for eksempel prostitusjon. Et tema som stadig går igjen er behovet for lege, psykolog og tannlege. Mange kvinner har et akutt behov for å komme i kontakt med lege for eksempel i forhold til bekymring om HIV og kjønnssykdommer. En informant rapporterer at alle kvinnene hun har vært i kontakt med har hatt behov for legehjelp, og at mange av kvinnene har omfattende helseproblemer. Informanten trekker frem at de fleste kvinnene vil ta blodprøver og gynekologiske undersøkelser. *”For mange er denne type helsehjelp en svært viktig start i overgangsfasen ut av prostitusjon”*. Dette er imidlertid ikke så lett å få til siden det ofte kan ta langt tid å få på plass formaliteter for å få rett til å bruke fastlegeordningen. I tillegg har det vært usikkerhet i forhold til hvem som har ansvaret for å dekke legeutgifter før disse formalitetene er på plass (Dyrlid & Berg, 2008).

Som jeg har presisert tidligere i avhandlingen er oppholdsstatusen avgjørende for hvilke rettigheter en utlending har krav på i Norge. Mine informanter opplever skillet mellom asylsøkere og reflektanter som tilgjort. I praksis er det liten forskjell på de to gruppene, sier informantene. Allikevel erfarer de at systemet behandler ofrene svært ulikt. *”De blir behandlet forskjellig på mange måter. Enten det er i forhold til boforhold, sosialhjelp, helsehjelp eller oppfølgingsmessig”*.

Etter § 2-1a, har en asylsøker og deres familie som er medlem av folketrygden rett til å få fastlege, mens behandling av asylsøknaden blir ferdig (Kommunehelsetjenesteloven § 2-1a, 1982). Kvinner som er ofre for menneskehandel har rett til fastlege hvis de får innvilget en refleksjonsperiode, men dersom de oppholder seg i landet på turistvisum eller ulovlig har de ikke rett på fastlege. Selv om kvinner i refleksjon har rett til å stå på liste i fastlegeordningen, er det ikke selvsagt at det ikke er problemer knyttet til dette.

En informant sier at helsehjelpen til kvinner utsatt for menneskehandel er helt sentral, men at det står igjen mye på dette feltet.

”Jeg tror nok at systemet er der. Asylsøkere har jo rett på fastlege, mens de venter på at asylsøknaden skal ferdigbehandles. Kvinner i refleksjon burde hatt tilrettelagt sine rettigheter like raskt som mange av asylsøkerne har særlig i forhold til dette med fastlege. Det er frustrerende for oss å se på forskjellsbehandlingen mellom de to gruppene som i grunn er like på mange områder. Når for eksempel en asylsøker

kommer på asylmottaket er det ordnet med fastlege til vedkommende på forhånd. Hvorfor går det ikke like lett med kvinner i refleksjon?"

En annen av mine informanter sier det til og med er tilfeldig at man klarer å tilby ordningen med fastlege for kvinner i refleksjon og at dette i mange tilfeller kan ta lang tid. I verste fall kan man risikere at det går 6 måneder før man får tilbud om fastlege, forteller hun videre.

"Rettighetene kan oppleves som tilfeldig og ukoordinert og dette er slett ikke bra".

Informanten forteller at PRO - senteret gjør en bra jobb i forhold til tilbud om lege. *"Der er det et system. Kvinnene vet at de er velkomne og de kan komme og bestille time. Noen står i fem timer i kø, men da vet de at de kommer inn"*. Hun sier at det er slitsomt når hun må bruke masse tid på å ringe rundt til hjelpeapparatet for å finne ut hvor kvinnene kan få helsehjelp. Informanten har tro på at rutiner og regler for dette skal komme på plass, men hun poengterer at det helt klart ikke er på plass ennå.

Hvem har ansvaret for å dekke utgifter ofre for menneskehandel har i forhold til helsehjelp?

Et eksempel kan være ofre for menneskehandel og graviditet. En informant forteller et eksempel om ofre som oppholder seg i Norge ulovlig eller på turistvisum og som trenger abort:

"En kvinne utsatt for menneskehandel må betale 7890kr etter 8 uker for å foreta en abort. Er det før 8 uker kan hun ta en "hjemmeabort", som vil si at hun får en pille som setter i gang en abort og koster 2200kr. Et viktig poeng er at det med denne pillen er muligheter for komplikasjoner. Det er derfor helt nødvendig at vedkommende følger bruksanvisningen og ringer lege om det skulle oppstå problemer".

Dersom man er gravid og er asylsøker får man god oppfølging på stedet, sier en annen av mine informanter. Hvorfor kan ikke kvinner utsatt for menneskehandel få lik behandling som asylsøkere når de er i samme situasjon?

Hvem dekker utgiftene til for eksempel abort for kvinner utsatt for menneskehandel?

Spørsmål som er knyttet til økonomiske ytelser har vært et problem i mange kommuner (Dyrlid & Berg, 2008). Det er et behov for å avklare hva som er sosialkontorenes ansvar, sier alle mine informanter. Som jeg har fått forståelsen av etter å ha snakket med mine informanter har ROSA - prosjektet spilt en viktig rolle for kvinner i refleksjon.

"De har "tettet huller" der det ordinære systemet ikke har greid å møte behovene for praktisk, økonomisk og emosjonell støtte. De har fungert som en pådriver når det gjelder å få på plass mer langsiktige løsninger og de har påvist mangler ved dagens ordninger som det er behov for å få gjort noe med".

Noen utgifter har ROSA - prosjektet betalt, mens andre kvinner har klart å få en gratis avtale med kommunelegen. Enkelte av ansatte på krisesentrene har benyttet egen fastlege og har fått dekket regningen gjennom krisesenteret. De samme problemene gjelder i forhold til tannlege og psykologer. Politiet har også i noen akutte tilfeller gått inn og dekket ugiftene for kvinner som har anmeldt bakmenn (Dyrlid & Berg, 2008). Hva skulle ofrene gjort uten enkeltpersoner i hjelpeapparatet som går bakveien for å hjelpe kvinnene så raskt så mulig?

En av mine informanter forteller at de kvinnene hun har vært i kontakt med hovedsakelig har benyttet seg av legevakten og har blitt godt tatt imot der. På legevakten har kvinnene måttet betale en egenandel, men dersom hun ikke har hatt penger til dette så har blant annet ROSA - prosjektet gått inn og dekket ugiftene i den grad de har budsjett for det, sier informanten. Andre kvinner hun vet om har benyttet seg av legetilbud på PRO - senteret³⁶ og har vært veldig fornøyd med det. Informanten sier videre at hun ikke hittil har vært i kontakt med kvinner som har trengt omfattende legehjelp som for eksempel operasjon, men tillegger at hun er oppmerksom på at slike tilfeller kan dukke opp.

Kvinner utsatt for menneskehandel har altså rett til fastlege, dersom de har fått innvilget en refleksjonsperiode. Kvinner som er her på turistvisum eller ulovlig har ikke krav på fastlege under oppholdet i Norge. Disse kvinnene kan ha like stort behov for helsehjelp som kvinner i refleksjon, uttrykker mine informanter med bekymring. I tillegg sier de at det må bli mye klarere i reglene som er skrevet ned om hvem som har ansvaret for å dekke utgifter, i forhold til helsehjelp for kvinner i refleksjon.

I forhold til spørsmålet om kvinner i refleksjon har krav på fastlege, sier en av mine informanter: ” *Jeg har gått igjennom det spørsmålet mange gange og jeg kan ikke se annet enn at personer i refleksjon og asylsøkere har rett til på fastlege*”. Informanten sier hun erfarer at kvinner utsatt for menneskehandel møter opp på NAV kontorer og får beskjed om at de ikke har rett på fastlege. Årsaken til dette er at personer som arbeider på disse lokale kontorene ikke har nok kunnskap på feltet, forteller informanten meg. Hun sier at det tar lang tid i Norge å komme inn til en psykolog og dersom kommunen ikke vet at man har rett til fastlege tar det ennå lenger tid, siden kvinnene må bli henvist til psykolog av fastlegen.

³⁶ PRO - senteret har et helsetilbud som består av lege- og sykepleietjenester. PRO - senteret tilbyr gratis legehjelp, uavhengig av oppholdsstatus (Årsrapport, PRO - senteret, 2008).

Informanten erfarer at hjelpeapparatet i akutte tilfeller har måtte benytte seg av ad hoc løsninger. Dette kan for eksempel være at ansatte på krisesenteret har fått en kvinne utsatt for menneskehandel inn til sin egen fastlege. Informanten påpeker at hensikten er god og det kan være bra der og da, men at det kan være en ulempe for den langsiktige løsningen for offeret. *”Slike tilfeller kan føre til at kvinnen utsetter å søke om fastlege og så blir det ennå verre senere”*. Informanten påpeker problemet med de ofrene som er utsatt for menneskehandel som ikke er så heldige og møter ildsjeler i hjelpeapparatet. *”Alle ofrene i refleksjon burde få muligheten til å komme til psykolog og få snakke med fastlege relativt raskt”*, sier informanten. Hun sier videre at det er uheldig at enkeltpersoner i hjelpeapparatet må benytte seg av provisoriske løsninger for å hjelpe ofrene, fordi det ikke finnes noe koordinert system for det.

6.6 Reflektanter og ”D-nummer”

Selv om kvinner i refleksjon har rett til fastlege er det ifølge mine informanter flere problemer knyttet til dette. For å få utdelt fastlege i refleksjonsperioden må ofrene ha et D-nummer. D-nummer er et personnummeret en utlending må ha for å ligge i et dataregister i Norge, opplyser den ene informanten.

”Det er forskjellige instanser som kan rekvirere et slikt nummer for eksempel banker, NAV, skattekontorer eller sosialkontorer. D-nummeret er et ellevesifferet registreringsnummer som ikke kan brukes som legitimasjon, men som skiller personer fra hverandre, dersom det er vanskelig å oppnå identifikasjon på andre måter”.

Det finnes egne skjemaer for rekvisisjon av D-nummeret, tillegger informanten.

Kvinner utsatt for menneskehandel som har fått innvilget midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse i Norge/refleksjonsperiode, har krav på D-nummer.

Dersom en kvinner oppsøker lege er det D-nummeret som gjør at legen får igjen penger for det utlegget han har hatt for å tilby legehjelpen. *”Man kan få legehjelp uten D-nummer, men da får ikke legen betalt, og da stopper det ganske fort opp. Det er nok ikke mange leger som vil tilby legehjelp gratis”*, sier en av mine informanter. Mange rettigheter er vanskelig å få tilgang på uten D-nummer.

En informant forteller at dersom D-nummeret blir rekvirert går det relativt raskt for kvinnene å få helsehjelp. Problemet informanten trekker frem er at det er svært vanskelig å nå igjennom til for eksempel sosialkontorer som faktisk sender skjemaet videre, slik at kvinnene får utdelt

et D-nummer. Hun sier det tar mye unødvendig tid å følge kvinnene rundt fra kontor til kontor for å få hjelp. Det er for lite kunnskap på lokalt nivå, sier informanten.

”Jeg har for eksempel ringt til et sosialkontor og sagt at det er problem å få utfylt skjemaer for D-nummer. Vedkommende forteller meg at de fleste saksbehandlerne på sosialkontoret kan printe ut skjemaet fra sin datamaskin, rekvirere et D-nummer og sende det. Men det hjelper lite, dersom saksbehandlerne ikke vet noe om skjemaet når kvinnene kommer for å få hjelp. De lokale skattekontorene nekter for at de har noe med dette å gjøre og de skjønner ikke hva de trenger hjelpe kvinnene med. Kvinnene blir sendt videre til andre banker eller likningskontorer, men det er lite kunnskap blant saksbehandlerne. Det er håpløst med slike situasjoner og det er kvinnen selv det går ut over”.

Kristian Andenæs og Thomas Mathiesen trekker frem at forvaltningsapparatet som bruker loven er av stor betydning for hvorvidt reglene blir brukt som forutsatt. De sier videre at kapasitetsproblemer, dårlig prioritering eller manglende faglig kompetanse kan være noen av årsakene til at reglene ikke blir praktisert riktig. Hvis det i tillegg er uklarheter i forhold til instruksjer og oppgavefordeling av ulike instanser kan det skape store problemer (Andenæs & Mathiesen, 2003). Det forventes av samfunnet at forvaltningsorganene er virksomme i sine handlinger, uttrykker Vilhelm Aubert. Byråkratiets negative sider representeres gjennom passivitet og rutinemessige overholdelse av regler. Det kreves effektivitet av forvaltningen, samtidig som det forventes rettssikkerhet til borgerne (Aubert, 1976). Ifølge mine informanter har norske myndigheter vanskeligheter med å tilby ofrene for menneskehandel helhetlige, forutsigbare og koordinerte tilbud om helsehjelp.

En annen informant sier det er uforståelig at det skal være et så stort problem å rekvirere et D-nummer. Hun sammenligner kvinner i refleksjonsperioden med andre som søker asyl for å få opphold i Norge. Hun sier videre at asylmottakene har faste rutiner og full opplæring på hvilke skjemaer som skal fylles inn hos de forskjellige søkerne.

”Der tar de bare kopi av asylkortet og så får de raskt et D-nummer og blir tildelt en fastlege på kort tid. Jeg mener man må kopiere samme fremgangsmåte for reflektanter i Norge slik at de raskt får tilgang på helsehjelpen de trenger. Det er håpløst for oss som opplever dette nede på ”bakken”. Vi opplever saksbehandlere som ikke har hørt om dette nummeret som sier kvinnene ikke kan få noe D-nummer uten legitimasjon, og at ofrene ikke kan få D-nummer fordi de kanskje bare skal være i Norge i 6 måneder. Selv om vi sier at 6 måneder er nok så holder det ikke. De er ikke informert om noen ting”.

Informanten forteller at hun av og til har vurdert å opprette et eget firma for noen av kvinnene i Brønnøysund registeret, slik at de kan lage et D-nummer for kvinnene. Men hun tillegger at det er ganske spesielt å måtte tenke på så alternative metoder for at kvinnene skal få D-nummeret de trenger. *”Det er kritisk at rutine rundt dette med D-nummer faller på plass”*.

De fleste av mine informanter trekker frem at problemene med D-nummer er vanskelige og omstendelige og de forteller at de erfarer nye diskusjoner, med omtrent hver ny saksbehandler på hvert trygdekontor de kommer i kontakt med. En av mine informanter erfarer at det er alt for lite kunnskap på feltet. *”Det er ikke gitt noen klare retningslinjer som sier noe om rettighetene til ofre for menneskehandel i Norge”*. Informanten har opplevd trygdekontorer som mener at kvinner i refleksjon ikke kan få D-nummer fordi hun må ha planer om å oppholde seg i Norge i 12 måneder. Informanten er svært oppgitt over systemet som ikke fungerer og hun sier at det er svært tilfeldig hvilke kvinner som får D-nummer og hvem som ikke får. Informanten påpeker at for asylsøkere er rettighetene mye klarere og at all informasjon er lett tilgjengelig på internett, mens kvinner i refleksjon faller ”mellom to stoler”. *”Det er svært tilfeldig hva noen får og ikke får. Noen kvinner får kjempebra oppfølging og får raskt helsehjelp, men noen får elendig hjelp fra kommunene. Informanten sier hun har hatt store problemer med en spesiell kommune. ”Saksbehandlerne jeg har snakket med har gått inn for å være vanskelige og for å motarbeide de rettighetene kvinner utsatt for menneskehandel har rett på”*. Informanten forteller at nye kommuner man kommer i kontakt med for første gang ikke er rustet for å hjelpe kvinner i refleksjon, og på grunn av dårlig kunnskap avviser saksbehandlerne kvinnene som kommer for å få hjelp. Dette er svært uheldig for ofrene.

6.7 Tilbud om psykolog

Et tilbakevendende tema er at mange av kvinnene som er utsatt for menneskehandel har behov for psykologhjelp. Samtlige av mine informanter mener at psykologhjelp burde være et tilbud i refleksjonsperioden. Hun sier at:

”Ja, jeg synes absolutt at kvinner i refleksjon bør få tilbud om psykolog, men det må ikke oppleves som tvang. Det er ikke alle som har like stort behov og noen få har kanskje ikke lyst til å benytte et slikt tilbud”.

Informantene sier videre at mange kvinner har det hun vil definere som psykosomatiske plager i form av hjertebank, vondt i hodet, stiv nakke og lignende. Informantene sier også at det ofte blir fokus på de praktiske problemene som ofrene trenger hjelp til ganske raskt, og ikke på hvordan man skal få ofrene til psykolog.

”Det skulle vært et tilbud om gratis psykologhjelp for ofrene for menneskehandel. Mens vi først og fremst må fokusere på det praktiske som haster for kvinnene går behovet for psykolog ofte i glemmeboka. Her må sosialkontorene rundt om ta et tak, og ta ansvar”.

En informant trekker frem at de fleste av kvinnene hun har vært i kontakt med har hatt stort behov for å snakke med psykolog. *”Kvinnene har slitt med angst, dårlig søvn, flashbacks og lignende”*. Informanten erfarer at mange av kvinnene sliter med å åpne seg selv om de har et ønske om det. Noen kvinner ønsker ikke å snakke om de psykiske problemene sine i det hele tatt, men trenger allikevel oppfølging for å takle traumene de har opplevd forteller informantene. Fra prosjektet *”Kvinner i ROSA”* forteller en kvinne at hun opplever det som svært vanskelig å snakke om torturen hun har levd i og hun opplever å bli mer og mer ødelagt når hun tenker tilbake på hva som skjedd (*”Kvinner i ROSA”*, 2008, D). Det er tydelig at mange kvinner utsatt for menneskehandel sliter med psykiske plager etter å ha blitt trafikert. Men hvem skal de snakke med om traumene de har opplevd når de kommer til Norge?

Flere av informantene uttrykker bekymring over at det er andre personer enn psykologer som må *”ta på seg”* psykologrollen ovenfor kvinnene, for eksempel bistandsadvokaten. Informantene mener dette blir helt feil. Informantene poengterer også at selv om personer arbeider i hjelpeapparatet med ofrene, som for eksempel bistandsadvokater, allikevel ikke har kompetanse til å gå inn i en behandlerrolle overfor kvinnene slik som psykologer kan.

Samtlige av mine informanter ser tydelig behovet for psykolog til kvinner utsatt for menneskehandel. En informant trekker særlig frem de nigerianske kvinnene som kommer til Norge som offer for menneskehandel. Hun forteller at mange er utsatt for voodoo ritualer i hjemlandet som medfører at de er svært redde for å fortelle sannheten om deres bakmenn til noen. Dersom de forteller hjelpeapparatet eller politiet hva de har vært utsatt for tror de for eksempel at de selv eller andre i familien kan dø, at de kan bli lamme, eller at de ikke kan få barn.

”For de som er kristne og ikke tror på sånt virker ikke slike historier så sterkt. Men for disse kvinnene er oppveksten og kulturen preget av slike typer voodoo ritualer og dermed blir slike trusler helt reelt for dem. Dette er noe vi må forholde oss til”.

Informanten sier videre at hun noen ganger vurderer å råde kvinnen om å søke asyl istedenfor refleksjonsperiode. Hun forteller at dersom man har store helseproblemer så er helserettighetene bedre som asylsøker enn reflektant. Hun tillegger at hun ikke synes det er dette som burde være årsaken til om et offer for menneskehandel velger å søke asyl fremfor refleksjon, men at slike hensyn blir tatt med. *”Det er jo et problematisk at ofrene som oppholder seg i Norge ulovlig ikke har rett til nødvendig helsehjelp når behovet så stort”.*

Som jeg får inntrykk av gjennom samtaler med mine informanter er den psykiske oppfølgingen av kvinner i refleksjon for dårlig. Mange av kvinnene får god hjelp gjennom ROSA - prosjektet, PRO - senteret, av ansatte på krisesenteret, eller en ivrig saksbehandler på sosialkontoret som klarer å finne tilgang på psykolog til ofrene. Er det slik at helserettigheter for personer som er utsatt for menneskehandel er tilfeldig i Norge?

”Ja, det blir i alle fall overhodet ikke satt i system. Det er sikkert ikke tilfeldig at de får hjelpen, men det er tilfeldig hvilken hjelp kvinnene får”, forteller en oppgitt informant.

Informantene sier at det er viktig å få kartlagt kvinnenes fysiske tilstand, men at den følelsesmessige delen av det er like betydningsfull.

”Den følelsesmessige byrden ved å vite at du har vært ufrivillig gravid med en kunde eller ”pimp”³⁷ som tar sex fra deg når han vil, er stor. Det er jo ren voldtekt egentlig. Dette oppleves som svært traumatisk for kvinnene og det er uforsvarlig og ikke bli tilbudt noen å snakke med om dette”.

En kvinne fra ”Kvinner i ROSA” forteller at arrene hun har inni seg er dypere enn de utvendige, fysiske arrene:

”Det var vanskelig. Hver dag kom kundene. De lekte med meg, de slo meg, og en av dem slukka sigaretten sin mot kroppen min. Alle menn jeg traff behandla meg som om jeg ikke var et menneske, men noe annet. Jeg var som en ting for dem, noe de kunne gjøre hva de ville med. Jeg hadde ikke rett til å si nei. Jeg bestemte ingenting i livet mitt, men jeg prøvde å ikke glemme at jeg er et menneske”.

(”Kvinner i ROSA”, 2008, C).

³⁷ ”Pimp” er det engelske uttrykket for hallik.

De fleste av mine informanter er enige om at det trengs fagpersoner til å arbeide med ofrene. *”Psykolog er noe ofrene helt klart burde ha absolutt alle sammen. Mange av ofrene har store psykiske traumer. De føler skam og skyld og noen kvinner har forsøkt å ta sitt eget liv”.*

Alle mine informanter har erfart det at det er for tilfeldig helsemessig oppfølging for ofrene for menneskehandel i Norge. De rapporterer at oppfølgingen er dårlig både i forhold til kapasitet og kvalitet. De påpeker at det er forholdsvis lite kunnskap i hjelpeapparatet om ofre utsatt for menneskehandel, og at systemet i svært liten grad er lagt til rette for å ivareta ofrenes fysiske og psykiske helsemessige behov. Samtlige av informantene sier norske myndigheter bør tilby personer som er identifisert som ofre for menneskehandel helsehjelpen de har behov for, uavhengig om de er her på turistvisum, om de oppholder seg i landet ulovlig eller i har fått innvilget refleksjonsperiode. Informantene gjør også oppmerksom på at de synes ikke at det bør være et kriterium at ofrene skal bryte med miljøet for å få nødvendig helsehjelp. Informantene tror at det på denne måten kunne dannet et godt grunnlag for at ofrene kunne stole på hjelpeapparatet for senere å bryte med miljøet. Mange personer utsatt for menneskehandel tør ikke av ulike årsaker å anmelde bakmenn eller ta kontakt med hjelpeapparatet. Dermed står de uten rett til helsehjelp i Norge, selv om behovet er stort.

Informantene sier de er fornøyd med at refleksjonsperioden utløser mange rettigheter for kvinner som har fått perioden innvilget, men at det hjelper lite når for eksempel saksbehandlere på sosialkontorene ikke klarer å fylle ut skjema for D-nummeret som gjør at de får disse rettighetene. Alle informantene forteller at det er en vesentlig forskjell i hva ofrene for menneskehandel har krav på og en annen ting er hva de faktisk har behov for av helsehjelp. Mange av mine informanter sier at rettighetene som følger med refleksjonsperioden i prinsippet og i teorien er tilstedet. Allikevel poengterer de at det hjelper lite når de ikke fungerer i praksis og at det er det som er viktig. Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel 2006-2009 sier blant annet i tiltak 9 at norske myndigheter skal styrke tilbudet om helsehjelp til ofre for menneskehandel. Tiltaket sier videre at det skal legges vekt på helhetlige, trygge og koordinerte helsetilbud (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009). Dette skjer ikke, sier samtlige av mine informanter.

En informant forteller at det i politidirektoratet jobbes for å få reglene til å fungere som de er ment. Hun trekker frem at det må jobbes opp mot NAV og helsedirektoratet for å øke kunnskapen om menneskehandel. Hun sier det at bør forsøkes å kompetanseheve NAV

kontorene lokalt og ikke minst helsevesenet lokalt. ”Vi må prøve å få helsedirektoratet, og arbeids- og velferdsdirektoratet mer tydelige på banen slik at de tar et ansvar for å veilede lokalt”. Hun uttrykker at det blir feil at helsehjelpen til ofrene skal være avhengig av enkeltpersoners innsats.

Etter å ha snakket med mine informanter om helsehjelp til kvinner utsatt for menneskehandel i Norge får jeg forståelsen av at tilbudene er langt fra tilfredsstillende. Ofrene opplever motgang i hjelpeapparatet og det er lite kunnskap og hjelp fra kommunene. Dersom ikke enkeltpersoner hadde brukt tid og ressurser på å hjelpe kvinnene hadde kanskje færre ofre fått helsehjelp? Dessuten får jeg forståelsen av at det er stor forvirring hos de ulike kommunene om hvem som har ansvaret for å dekke utgifter for helsehjelpen til ofrene.

Selv om utenforliggende forhold strengt tatt ikke skulle hatt konsekvenser for praktisering av lovverket, er det ikke slik virkeligheten er. Irrelevante forhold har i stor utstrekning konsekvenser for bruken av loven og påvirker i denne forbindelse ofre for menneskehandel (Andenæs & Mathiesen, 2003).³⁸ For eksempel har kvinner i refleksjon krav på D-nummer, men får ikke ifølge mine informanter, tildelt nummeret på grunn av en sentenkt saksbehandler på et sosialkontor. Burde ofre for menneskehandel få helsehjelp på grunnlag av sin ”status” som offer og ikke på grunnlag av sin oppholdsstatus i landet?

Jeg har i tidligere kapitler skrevet om at oppholdsstatusen har betydning for hvilke rettigheter en utlending har i Norge. Jeg vil i det følgende forsøke å kartlegge hvilke rettigheter kvinner utsatt for menneskehandel har i forhold til sosialhjelp.

³⁸ Aubert sier at loven produseres av et system, og ikke av enkeltpersoner, men at systemet er sammensatt av roller som individer handler ut fra (Aubert, 1972).

Kapittel 7. Sosiale rettigheter

7.1 Retten til sosialhjelp

Kjønstad presenterer en analysemodell for om det foreligger en rettighet og drar frem flere momenter som kan være av betydning. Et moment er om loven sier at det er en rett/plikt-relasjon? Det vil si at loven bruker uttrykk som at et individ har ”rett på” eller ”krav på”. I motsetning til tilfeller der loven sier at sier personer ”kan få” eller ”kan gis”. I tillegg til å se på lovens ordlyd er det også sentralt å se på lovens forarbeider. Hva er lovens intensjon? En må se på om loven bruker klare og konsise ord eller om den benytter seg av generelle og vage formuleringer? Det blir viktig å se på hvem som er forpliktet til å yte, hvem som har rett på ytelsen, hvilket grunnlag må foreligge for at ytelsen skal gis, hva skal bidras med, eller når skal ytelsen gis (Kjønstad & Syse, 2008).

I denne forbindelse ser jeg på om det norske regelverket gir kvinner utsatt for menneskehandel i Norge en bedre situasjon. Jeg er blant annet interessert i å finne ut hvem som er forpliktet til å gi ofrene hjelp, hvem som har rett til å ta i mot en ytelse fra den norske stat, hvilke vilkår som må foreligge for at et offer for menneskehandel har krav på en ytelse, hva slags ytelse offeret får i praksis, eller når offeret har rett til å få ytelsen.

Jeg har tidligere skrevet om regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, kriterier for refleksjonsperioden og hvilke rettigheter ofrene har i forhold til helsehjelp under oppholdet i Norge. Et viktig poeng gjennom hele avhandlingen er at oppholdsstatusen er avgjørende for hvilke rettigheter et offer for menneskehandel har, og det er også avgjørende i forhold til hva ofrene har krav på av sosialhjelp i Norge.

7.2 Lov om sosiale tjenester

Lov om sosiale tjenester³⁹ har som formål å;

- a) *fremme økonomisk og sosial trygghet, å bedre levevilkårene for vanskeligstilte, å bidra til økt likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer,*
- b) *bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i felleskap med andre*

(Sosialtjenestelovens § 1-1, punkt a og b, 1991).

³⁹ Sosialtjenesteloven forkortet: stjl.

Tenkningen går på at det enkelte individ så langt som mulig skal kunne bo og delta i samfunnslivet på lik linje med andre borgere. Det er spesielt fokus på tiltak overfor personer som av forskjellige grunner er vanskeligstilt og i denne sammenheng, ofre for menneskehandel. En av sosialtjenestens viktigste oppgaver er å ikke bidra til en ytterligere stigmatisering av marginaliserte grupper i samfunnet som personer utsatt for menneskehandel kan være.

For å få rett til ytelse etter lov om sosiale tjenester er det et krav om at du må være norsk statsborger eller ha lovlig opphold i Norge (Sosialtjenesteloven § 1-2, 1991).

I forskrift til sosialtjenesteloven er det begrensninger i forhold til personer som ikke har lovlig opphold i Norge, eller som er her på turistvisum. For ofre for menneskehandel som oppholder seg ulovlig i landet innebærer det at de ikke har rett til økonomisk stønad⁴⁰ fra den norske stat. Tilsvarende er det for personer på turistvisum.

Asylsøkere som er i statlig mottak eller har tilbud om opphold i Norge har ikke rett på hjelp etter sosialtjenesteloven, med mindre de bor i en kommune som har en avtale mellom utlendingsmyndighetene og den gjeldende kommunen (Forskrift til lov om sosiale tjenester m.v, kap 1, § 1-2). Men disse skal få hjelp i statlige mottaket.

I forskriften om sosiale tjenester⁴¹ står det at personer som ikke bor fast i Norge eller er norske statsborgere, ikke har rett til hjelp og dekning av utgifter etter sosialtjenesteloven. Utlendinger kan derimot få hjelp etter lov om sosiale tjenester, dersom Norge har en avtale med vedkommende hjemland, eller om vedkommende har tillatelse til å bli i riket til en søknad om oppholdstillatelse er ferdigbehandlet hos UDI (Forskrift til lov om sosiale tjenester, FO4.12.1992 nr 915, kap 1, § 1-3).

Kvinner utsatt for menneskehandel har dermed rett til hjelp etter sosialtjenesteloven, dersom de har fått innvilget en refleksjonsperiode.

Det er den aktuelle kommunen hvor vedkommende oppholder seg som til enhver tid er pliktsubjekt, altså den instansen som skal gi hjelp. Kommunen skal i tillegg finansiere aktuelle tiltak, jf.stjl. § 10-1.

⁴⁰ Forskrift til lov om sosiale tjenester m.v, kapittel 1, § 1-1

⁴¹ Kapittel 1, § 1-3

I forskrift 4 des. 1992 nr 915 kapittel 1 er det gitt bestemmelser som i stor utstrekning avgrensar utenlandske statsborgeres rett til hjelp etter loven. Det fremgår også i forskriften til sosialtjenesteloven 4.des. 1992 nr. 915 § 1-1, at personer som ikke har lovlig opphold i Norge ikke har rett til stønad etter stjl. kap.5, men kun til nødvendig omsorg inntil vedkommende etter utlendingsloven må forlate landet (Kjønstad og Syse, 1997).

I et brev til landets kommuner fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet skrives det at samfunnet har et generelt ansvar for å yte akutt, livsnødvendig hjelp dersom en person har behov for det. Det vil si at hvis en person er i en nødsituasjon har vedkommende rett på hjelp i form av sosiale tjenester i akutte situasjoner. Altså vil et offer for menneskehandel ha krav på livsnødvendig sosialhjelp selv om de oppholder seg ulovlig i Norge eller på turistvisum. Departementet trekker frem at ingen personer skal fryse eller sulte i hjel på tross av at enkelte har ulovlig oppholdsstatus i landet. Videre kommer det frem at dette ikke er regulert i loven eller i forskriften, men kommer frem av ulovfestede betraktninger om plikten til å hjelpe personer i nød (Nødhjelp til personer uten lovlig opphold, 2004).

Ofre for menneskehandel som oppholder seg i Norge ulovlig eller på turistvisum har altså ikke rett på økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester. Kvinner i refleksjon har derimot rett på økonomisk stønad. Det er kommunen som offeret oppholder seg i som er pliktig til å gi ofrene hjelp (Kjønstad & Syse, 1997). Dersom en person befinner seg i en nødssituasjon har vedkommende krav på livsnødvendig hjelp i form av sosiale tjenester, selv om personen oppholder seg ulovlig i Norge (Nødhjelp til personer uten lovlig opphold, 2004).

7.3 ROSA - prosjektet

Gjennom Palermo-protokollen har Norge forpliktet seg til å gi ofre for menneskehandel bistand og beskyttelse. Dette er bakgrunnen for at ROSA - (reetablering, oppholdssteder, sikkerhet og assistanse) prosjektet, ble opprettet 1. januar 2005. Formålet til prosjektet er å sikre utsatte kvinner trygge oppholdssteder med tilgang til nødvendig informasjon og bistand. ROSA har også som oppgave å veilede og gi informasjon til ansatte på krisesentrene i landet (Årsrapport ROSA - prosjektet, 2007).

For å kunne ivareta ofrenes krav på bistand og beskyttelse er prosjektet også avhengig av samarbeidspartnere som krisesentre, politi, advokater og andre offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner på feltet (Dyrlid & Berg, 2008).

I kapittel 3 skrev jeg om tiltak 10, i regjeringens handlingsplan mot menneskehandel. Dette tiltaket retter fokus mot bolig, sikkerhet, integrering og tett oppfølging av ofrene i form av et helhetlig sosial- og helseprogram (Dyrlid & Berg, 2008). Erfaringer fra ROSA - prosjektet viser at det er svært utfordrende å få til et helhetlig tilbud om hjelp fra helse- og sosialtjenesten. Dersom ofre for menneskehandel skal se refleksjonsperioden som et reelt tilbud er hjelpen fra norske myndigheter en viktig forutsetning (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009). Man kan se at pågangen til ROSA - prosjektet fra kvinner utsatt for menneskehandel er økende. Kvinner som har tatt imot hjelp for å få et trygt sted å bo har økt fra 18 kvinner i 2005, til 35 kvinner i 2007 (Dyrlid & Berg, 2008).

Selv om ROSA - prosjektet bistår med svært god hjelp til kvinnene er de allikevel avhengig av at andre hjelpeinstanser i samfunnet er med på å styrke ofrenes rettigheter i Norge. Å gi kvinnene en opplevelse av trygghet er avgjørende i prosessen med å komme ut av prostitusjonen og menneskehandelen (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009). Et vesentlig moment ifølge mine informanter for å hjelpe ofrene for menneskehandel ut av prostitusjon, er å tilby dem et trygt bosted. Hva sier reglene om bolig for kvinner i refleksjonsperioden?

7.3.1 Kvinner i refleksjon og boligtilbud

Utlendinger som anerkjennes som flyktning kan søke om beskyttelse og opphold i Norge (Utlendingsloven § 28, kap 4, punkt a & b, 2008). Mens asylsøkerne venter på å få sin sak ferdigbehandlet får de tilbud om å bo på et statlig asylmottak. Personer som får endelig avslag på asylsøknaden har plikt til å forlate landet og har ikke lenger rett på mottaksplass (Retningslinjer for hvem som skal gis midlertidig botilbud i asylmottak etter endelig avslag på asyl, 2006). Kvinner som har fått innvilget refleksjonsperiode har rett til botilbud gjennom ROSA - prosjektet.

Jeg har spurt mine informanter om deres erfaringer med kvinner i refleksjon og boligtilbud. Alle mine informanter trekker frem boligtilbud som det største problemet i refleksjonsperioden. Hovedproblemet er at det finnes for få boligtilbud og at mange ofre ender opp med å måtte bo på et krisesenter over lang tid som i utgangspunktet er ment å være et akuttmottak. Mange av kvinnene mine informanter har vært i kontakt med ønsker å få tildelt en bolig i Osloområdet. Det er flere grunner til dette. Det første kan være at noen av kvinnene har en del venner i Oslo og ønsker derfor å bli boende her i refleksjonsperioden.

Andre kvinner er blitt veldig knyttet til kirken og ønsker derfor ikke flytte til andre steder. En annen informant rapporterer at noen kvinner hun har snakket med ønsker å være i Oslo på grunn av bekjente, mens andre kvinner ønsker å komme seg ut av byen for å slippe å møte på noen i prostitusjonsmiljøet. En tredje informant forteller at ofrene hun har vært i kontakt med ikke kjenner noe annet enn Oslo og at det er grunnen til at de ikke ønsker å flytte andre steder. Siden mange av ofrene ønsker å oppholde seg i Oslo blir pågangen stor og det blir vanskelig for hjelpeapparatet å finne egnede boliger til kvinnene.

Når det gjelder praktiske og økonomiske spørsmål om ofre for menneskehandel, er det ROSA - prosjektet som blir kontaktet. Dette kan for eksempel være når man ønsker refusjon av utgifter til lege, tannlege, psykolog, eller norskkurs. Ifølge Dyrliid og Berg rapporterer noen av krisesentrene at de håndterer den faglige biten greit, men at det er et stort behov for en instans som bistår når det gjelder praktiske forhold og at det er dette ansvaret ROSA - prosjektet tar. Hvor stort behovet er, har sammenheng med hvor godt samarbeidet med den enkelte kommunene virker. Noen kommuner som ofrene oppholder seg i dekker de fleste av de behovene kvinnene har i forhold til sosialhjelp, mens andre steder er det svært dårlig oppfølging (Dyrliid & Berg, 2008). Satsene er forskjellige fra kommune til kommune, forteller informantene og sier det er provoserende når enkelte kommuner er tilbakeholdne med sosialpenger til kvinnene i refleksjon.

”De gjør det vanskeligere enn det trenger å være. I tillegg bidrar de til at refleksjonsperiodens innhold blir svekket. Noen av kvinnene bekymrer seg unødvendig mye for at de ikke har nok penger til å klare seg”.

De fleste av mine informanter rapporterer at det er svært frustrerende å måtte bruke masse tid og ressurser på å finne ut hva ofrene har rett på i de enkelte kommunene. De stiller spørsmålstegn til hvorfor det er så store forskjeller mellom kommunene. En informant forteller at det blir helt tilfeldig hvilke kvinner som får hjelp i den enkelte kommunen:

”Noen kommuner er i opposisjon når det bor kvinner utsatt for menneskehandel i kommunen på grunn av at det er kostbart å ha dem der. Dersom kvinnen ikke kan bo på krisesenter er det i prinsippet den kommunen hvor kvinnen befinner seg, som er ansvarlig etter sosialtjenesteloven”.

Flere av mine informanter forteller at de kommer i kontakt med kommuner som ikke tror de har ansvar for å dekke noen utgifter, selv om ofre utsatt for menneskehandel oppholder seg i deres kommuner.

En informant sier at:

”Det burde komme direktiver fra høyere hold som kunne vært lett tilgjengelig for hvert sosialkontor i hver kommune. Der kunne det stått eksplisitt hvilke rettigheter kvinner i refleksjonsperioden hadde i forhold til sosialhjelp. Jeg skjønner ikke at det kan være så problematisk for sosialkontorene å forstå. Det står på NAV sine hjemmesider at sosialtjenesteloven skal gjelde for alle med lovlig opphold i Norge og det betyr også refleksjoner. Allikevel avviser enkelte sosialkontorer kvinner som har krav på deres hjelp”.

Der hvor kommunene ikke ser det som sin oppgave å dekke nødvendige utgifter for ofrene blir ROSA - prosjektet en svært viktig instans. For eksempel er stønad til livsopphold et problem. Noen krisesentre sier ifølge Dyrli og Berg at det kan ta veldig lang tid før stønaden til ofrene er på plass. Årsaken til dette kan være at det tar tid å få svar på refleksjonssøknaden og at det tar tid for kommunen å behandle søknad om livsopphold. Når kommunene har så forskjellig praksis i forhold til saksbehandling og hva de dekker av utgifter, ender ofrene for menneskehandel opp med å motta svært ulike tilbud (Dyrli & Berg, 2008).

7.4 Krisesentrene – det eneste alternativet?

Ifølge mine informanter er altså den største utfordringen i refleksjonsperioden knyttet til bolig. Dersom kvinnene utsatt for menneskehandel tar imot støtte fra ROSA - prosjektet er det på krisesentrene de tilbringer mesteparten av tiden. Noen kvinner flyttes mellom ulike sentre på grunn av rettssaker, risikovurdering eller på grunn av andre type problemer, men som regel bor de fleste fast på ett krisesenter. Krisesentrene er ment å være et akuttmottak, mens kvinnene i refleksjon bor der i dager, uker, måneder eller år. Krisesentrene har i oppgave å beskytte disse kvinnene fra starten av. På krisesenteret kan kvinnene ha en skjermet adresse og ingen uønskede personer har mulighet til å komme seg inn på senteret. For å kunne beskytte og bistå et offer for menneskehandel kreves det at man må forholde seg til ulike grader av traumer, skader og forskjellige sikkerhets behov. Det kan være stor forskjell på hvordan kvinnene opplever trusselen fra sine bakmenn. Det vil være en forutsetning å kunne gi disse kvinnene en følelse av trygghet for at de skal kunne komme seg ut av menneskehandelen (Dyrli & Berg, 2008). En kvinne fra prosjektet ”Kvinner i ROSA” forteller om hennes første møte med et krisesenter i Norge:

”Etterpå ble vi flytta rundt på flere krisesentre fordi politiet var redd jeg ville bli oppsøkt av mannen min eller han jeg kom til landet med. Jeg har hatt noen opplevelser jeg ikke trodde var mulige på krisesentre. På et av dem var det alt for mange folk, på

et annet møtte jeg rasisme fra en som jobba der. Det var store forskjeller mellom kommunene også. I en by betalte de barnehageplass for ungen min, i en annen by gjorde de ikke det”

(”Kvinner i ROSA”, 2008, F).

En av mine informanter synes det er kritikkverdig at det ikke er andre botilbud til ofre for menneskehandel enn på krisesentrene gjennom ROSA - prosjektet. Noen kvinner passer ikke inn i prosjektet og er heller ikke egnet for å bo lenge på krisesenter, sier informantene.

En av mine informanter forteller at det er synd det ikke er et eget botilbud for kvinner utsatt for menneskehandel. Hun sier at hun ønsker at det fantes en type krisesenter som kun hadde fokus på menneskehandel hvor de kunne tilby kvinnene tett oppfølging i refleksjonsperioden. *”På et slikt senter burde det arbeidet psykologer, lege og sosialarbeidere som hadde god kunnskap på feltet ”. Hun sier videre at enkelte kvinner i refleksjon får bolig gjennom sosialkontorene, men at boligene er veldig dyre og i svært dårlig standard. ”Noen jeg har snakket med har betalt 12000 kr i måneden for en liten leilighet med svært dårlig standard”.*

Et annet problem informantene har erfart er at hun flere ganger har hørt historier om at utleier har låst seg inn i boligen til kvinnene og at ofrene ikke får noe privatliv eller respekt.

”Allikevel gjør ikke sosialkontoret noe med det fordi de er avhengig at denne type utleiere. De har ikke noe annet å tilby og ser bort fra at noen utleiere bryter loven. I slike tilfeller er kvinnene på egen hånd og er avhengig av å bli fulgt opp av, for eksempel ROSA - prosjektet eller PRO - senteret”.

En av mine informanter trekker frem enda et problem i forhold til ofre for menneskehandel og bolig. Hun sier at det er svært vanskelig for kvinnene å finne leiligheter som leies ut for like lang tid som refleksjonsperioden innenfor prisantydningen sosialkontoret kan akseptere. *”De fleste personene som har fått hjelp bor jo i Oslo, og boligmarkedet der er et kapittel for seg selv”.* Informanten sier hun prøver i aller høyeste grad å uttrykke at det må tilbys et boligtilbud til kvinner i refleksjon som er noe annet enn krisesenter. *”Selv om noen får tak i egne leiligheter betyr det ikke at de ikke trenger oppfølging på andre ting”.* Samtlige av mine informanter uttrykker at det er vanskelig å få til et optimalt tilbud til ofre for menneskehandel siden alle har forskjellige behov og ønsker. Allikevel påpeker alle mine informanter at boligtilbudet i dag er altfor dårlig.

Samtlige av mine informanter sier at det er vanskelig å si noe generelt om hvilke botilbud som passer for ofrene for menneskehandel. De sier videre at alle kvinnene er ulike og at ulike tiltak som settes inn, bør være tilpasset etter ulike behov.

En informant sier at man ideelt sett burde hatt en type transittmottak hvor ofre for menneskehandel kunne bo midlertidig til man fant ut hva vedkommendes behov var.

”Der kunne man gjennom samtaler kartlagt hva kvinnene hadde behov for i forhold til helse- og sosialhjelp. Siden behovet for hjelp er så ulikt blant kvinnene er den individuelle oppfølgingen svært viktig for å finne ut en optimal løsning”.

7.4.1 Å bo lenge på et krisesenter

Ifølge Dyrliid og Berg`s evaluering av ROSA - prosjektet kommer det frem at ofre som bor på krisesenteret uttrykker de samme erfaringene som de ansattes. Mange opplever det svært problematisk å bo lenge på et krisesenter som skal være et akutt tilbud, særlig med tanke på en hverdag med lite aktiviteter og mye venting. Hva kvinnene finner som problematiske er varierende. Krisesentrene er ment å fungere som et korttidstilbud for kvinner og barn i en akutfase og er derfor ikke tilrettelagt for langtidsbeboere. Et annet problem med at kvinner utsatt for menneskehandel bor på krisesentre er at de føler seg annerledes, enn for eksempel kvinner som har vært utsatt for vold i ekteskapet. Kvinnene ønsker ofte ikke å fortelle andre beboere hva de har vært utsatt for fordi de er redd for stigmatisering og sosial utstøtelse. I tillegg synes noen av kvinnene det er belastende å forholde seg til kvinner som bare er der i korte perioder. Konsekvensen av dette blir at mange av kvinnene trekker seg tilbake og føler seg ensomme selv om de har masse mennesker rundt seg. Andre kvinner synes det er vanskelig å måtte forklare til andre beboere på krisesenteret hvorfor de får være der mye lenger når det i utgangspunktet er et akutt tiltak (Dyrliid & Berg, 2008). De fleste av mine informanter har erfart at flere av kvinnene utsatt for menneskehandel har god bruk av å bo på krisesenter den første perioden når man bryter med miljøet og prostitusjonen. Det er på en annen side problematisk for kvinnene å bo der over lengre tid.

Refleksjonsperioden innebærer opphold i Norge i 6 måneder. Å opprette kontakt med det private leiemarkedet i et slikt tidsperspektiv kan være svært vanskelig, sier flere av mine informanter. Problemet med dårlig sikkerhet er også et moment dersom ofrene får bo i en privat leilighet. En informant sier at kvinnene som er veldig svake og har blitt utnyttet lenge,

har et sterkt behov for boligtilbud som et krisesenter. Hun forteller videre at hun ser for seg små leiligheter hvor vedkommende kunne blitt skjermet mer enn det de blir på et krisesenter med mange andre beboere.

”Det kunne vært et sted hvor kvinnene kunne motta besøk av venner og kjente hvor det samtidig var et hjelpeapparat tilstede. For ofre som er mer sterke og selvstendige kunne for eksempel bodd i leiligheter, med mindre oppfølging av hjelpeapparatet”.

Informanten påpeker at det ikke er alle ofrene for menneskehandel som passer inn i et krisesenter av ulike årsaker.

”Noen er redde for å møte kvinner som er bakmenn på senteret, mens andre er så syke at bråk fra barn gjør at de ikke får sove om natten. Disse kvinnene har blitt tildelt leiligheter, men dette er heller ikke optimalt for da kreves det ennå mer av støtteapparatet rundt. Dessuten står det ikke noe sted hvem som er forpliktet til å hjelpe kvinnene i slike situasjoner”.

Hun sier at systemet er for dårlig organisert når det gjelder dette.

”Hvem skal gjøre dette? Selvfølgelig er det instanser rundt som gjør en kjempe innsats, men det er ikke kontrollert på en måte. Det er ikke bare det at ansvaret blir skjøvet frem og tilbake, men det er ikke noe sted i det offentlige systemet du kan gå hvor ansvaret ligger, slik at initiativet blir liggende helt nede på gulvet”.

En informant påpeker at selv om mange kvinner i refleksjon synes det er vanskelig å bo lenge på et krisesenter er de takknemlige for at de får muligheten til å oppholde seg der. *”Dersom de kommer rett fra bakmennene er de veldig glade for å komme i skjul. For det er jo et krisetiltak og det passer veldig bra med en gang”.* Informanten sier også at kvinnene som bor på krisesenteret noen ganger kan føle seg overvåket.

”Dette er også et vanskelig dilemma i forhold til hva som er et optimalt sted for ofrene å bo. Noen av ofrene er mer selvstendig enn andre og trenger ikke like mye beskyttelse. Noen er ikke redde for sine bakmenn og oppfører seg ikke som noe typisk offer. Allikevel er krisesenteret pliktig i å holde øye med kvinnene som bor der. Hvis en kvinne får venner og forlater krisesenteret i flere netter er det jo senterets oppgave og spørre hvor de har vært. Noen kvinner jeg har vært i kontakt med opplever å bli uglesett og overvåket og derfor synes jeg ikke at krisesenteret er den beste løsningen alltid”.

7.4.2 Boligtilbud og praktiske problemer

Ifølge Dyrliid og Berg synes ofrene for menneskehandel som er langtidsbeboere det svært problematisk og konsekvensene er at det går ut over andre beboere på krisesentrene. Noen kvinner som har bodd på krisesenteret lenge får nye beboere til å føle seg som inntrengere (Dyrliid & Berg, 2008). En informant sier at terskelen for å utagere kan ofte være lav hos enkelte av kvinnene og dermed blir hverdagslige diskusjoner blåst opp til store problemer.

”Et eksempel kan være matlaging. Dersom noen lager mat med forskjellig krydder eller tar opp plass så andre føler seg tilsidesatt, kan det bli diskusjoner som utløser negative følelser hos ofrene og antagelig også hos andre beboere”.

Ifølge Dyrliid og Berg uttrykker de ansatte på krisesentrene bekymring om innholdet i hverdagen for kvinner i refleksjonsperioden som oppholder seg på senteret. De ansatte på krisesentrene rapporterer om en tilværelse med lite innhold og mye venting (Dyrliid & Berg, 2008). Dyrliid og Berg skriver også at mange av kvinnene de har snakket med er bekymret og føler seg maktesløse fordi de ikke har noe innvirkning på sin egen situasjon. Dermed blir hverdagen ennå tungere og svært ofte fylt med negative tanker om fremtiden. Igjen kommer problemet med at krisesenteret skal vær en akutt løsning for kvinner og barn i et trusselbilde og ikke et langtids bolig tilbud. Strukturene og nettverkene på krisesentrene er ikke bygd opp for å fylle de behovene som kvinner utsatt for menneskehandel har over lengre tid. Siden det ikke er avsatt noen ressurser til å skape innhold i hverdagen, blir det opp til hvert enkelt krisesenter å få til et tilbud til beboerne sine (Dyrliid & Berg, 2008).

Alle mine informanter er enig om at det å finne egnet bolig til ofre for menneskehandel er et stort problem. Det er flere vanskelige spørsmålsstillinger i forhold til dette. Det er lange akuttventelister hos kommunene for andre personer som er bostedsløse. Et annet sentralt moment er at kvinner som har brutt ut av miljøet er i en svært sårbar situasjon i forhold til sikkerhet og beskyttelse. Kommunale boliger har ikke like god sikkerhet og oppfølging som et krisesenter. Det handler altså i hovedsak om *egnede* botilbud. Å vite hva som er egnet botilbud til den enkelte person er innviklet, og vil variere. Noen kvinner vil foretrekke å bo alene, mens andre har mer behov for folk rundt seg. Er det slik at boligene er umulige å få tak i? Problemene ligger nok heller i at kommunene har vanskeligheter med å få tilgang til disse boligene. Kvinner som er identifisert som offer for menneskehandel har få muligheter til å skaffe seg bolig på det private markedet. Det er et stort press på billige og tilrettelagte boliger

i storbyene spesielt i og rundt Oslo. Det er også her de fleste ofrene for menneskehandel befinner seg og det er her de vil være også (Dyrlid & Berg, 2008).

Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel fokuserer blant annet på å tilby ofrene helhetlig og koordinert sosialhjelp (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009). Ved å se på erfaringene til mine informanter i forhold til sosialhjelp er det sterke tendenser til at det norske regelverket ikke er tydelig nok på hvilke rettigheter et offer for menneskehandel har i forhold til sosialhjelp. Det kommer frem at det er manglende kunnskap på de enkelte sosialkontorene og personer som arbeider med ofrene må bruke mye unødvendig tid og ressurser, på å få kommunene til å forstå at de er pliktig å hjelpe kvinnene. Informantene trekker frem at all hjelp som ofrene blir tilbudt av for eksempel sosialkontorene tar altfor lang tid. De sier i tillegg at det skapes unødig engstelse hos ofrene.

Alle mine informanter forteller at de synes bolig tilbudene er for få og for dårlige. De sier det er feil at kvinner som er utsatt for menneskehandel skal måtte oppholde seg på krisesentre i lang tid, da dette egentlig er ment som et akutt tilbud.

Informantene sier også det er problematisk at satsene fra de ulike kommunene er ulike og at de møter unødvendig motstand og manglende koordinering fra instanser som skal styrke ofrenes rettigheter i Norge. Informantene trekker frem at ofrene ville fått det svært vanskelig, dersom ROSA - prosjektet eller krisesentrene ikke hadde dekket utgifter der hvor kommunene ikke ser det som sin oppgave.

7.5 Refleksjonsperioden og økonomisk støtte

I Instruksen for midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel står det at utlendingen skal ha til hensikt å bryte med miljøet på lengre sikt, for å få innvilget en refleksjonsperiode.⁴² I et rundskriv fra UDI⁴³ står det også at vedkommende som får innvilget refleksjonsperiode må ha til hensikt å bryte med miljøet. I tillegg presiseres det at refleksjonsperioden ikke er en måte å skaffe seg lovlig opphold på for å fortsette prostitusjonsvirksomhet i Norge. Det står derimot ingenting i det norske regelverket om en kvinne som søker refleksjonsperiode, *må* slutte med prostitusjon. Mine informanter sier dette er et moment som er uklart formulert i regelverket. Skal man da forlange at kvinnene

⁴² (Instruks for midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel, 2008, punkt 1,2).

⁴³ Rundskriv UDI 2004-019 SODA, punkt B

slutter med prostitusjonsvirksomhet eller sier man at det er greit å fortsette og i tillegg ta i mot støtte fra sosialkontoret? Flere av mine informanter sier samtidig at de opplever at de fleste av kvinnene de har vært i kontakt med vil ut av menneskehandelen og ut av prostitusjonen.

”De fleste vil slutte med prostitusjon, men jeg synes fortsatt det er uklart hva som menes med å bryte med miljøet. De kan jo i utgangspunktet fortsette å betale til sine bakmenn selv om de har til hensikt å bryte med miljøet på et senere tidspunkt. Det står heller ingenting om hva miljøet er for noe. Dessuten betyr det ikke at kvinnene har sluttet med prostitusjonen”.

En annen informant sier mange av kvinnene hun har snakket med har vært svært oppgitt når de hører hvor mye penger til de får utbetalt av sosialkontorene i refleksjonsperioden. *”De ser på meg og rister på hodet og sier det er altfor lite. Hvis de hadde hatt mange kunder og tjent gode penger så blir den summen de får i støtte som reflektant liten i forhold”.*

En tredje informant sier også at hun har hørt om noen som har utnyttet refleksjonsperioden og fortsatt med prostitusjon. Årsaken har blant annet vært at hun tjener mye bedre på prostitusjonen enn støtten hun får fra sosialkontoret. *”Det er varierende hos de ulike kvinnene. Noen har vært igjennom så mye at de ikke synes det er så vanskelig å fortsette å selge sex, mens andre er helt klare på at de aldri vil tilbake til prostitusjonen”.* Informanten sier at målet med refleksjonsperioden ikke bare er å få kvinnene til å bryte med prostitusjonsmiljøet, men i tillegg få dem ut av menneskehandelen. Dette kan bli komplisert når det ikke er noe krav i regelverket om at ofrene må slutte å prostituere seg i refleksjonsperioden.

En fjerde informant sier man ikke skal være helt blind for at noen utnytter refleksjonsperioden for å få opphold i Norge, men tillegger at det er svært vanskelig å avsløre dette.

”Vi må alltid være klar over at dette kan skje. Vi i hjelpeapparatet er jo veldig interessert i å avdekke personer som utnytter systemet. For i det øyeblikket vi får et rykte på oss at det er lett å få hjelp i Norge, da har vi tapt og kan legge ned hele virksomheten. Det er viktig å huske på at det nødvendigvis ikke bare er enkeltpersoner som utnytter systemet, men at det også kan være bakmenn som bruker systemet for å utnytte ofre for menneskehandel. Vi har opplevd at kvinner har blitt fulgt til politistasjonen av en bakmann for å søke om refleksjonsperiode”.

Mine informanter presiserer at de fleste ofrene de kommer i kontakt med vil ut av prostitusjon og ut av menneskehandelen. Utnyttelse av refleksjonsperioden kan allikevel forekomme av både enkeltpersoner og bakmenn. Kan man se at en slik utnyttelse kunne vært unngått dersom

kravet om å bryte med miljøet også innebar at ofrene måtte slutte med prostitusjonsvirksomhet?

En informant forteller at mange kvinner i refleksjon bor i egne leiligheter som er betalt av sosialkontoret, og at det ikke er noen som sjekker disse.

”Kvinnene kan for så vidt prostituere seg for egen regning uten at det er noen bakmann med i bildet. Det eneste kravet er at ofrene skal bryte med miljøet, bakmannsapparatet. Men det er ingen som sier at de ikke kan fortsette å prostituere seg, dersom de ønsker å tjene penger på dette. Risikoen med dette er at bakmannsapparatet kan utnytte dette boligtilbudet. Dersom det blir åpent med boliger i Oslo sentrum betalt av sosialkontoret så er det ikke lenge før bakmennene forstår dette. Det ville jo vært fantastisk for bakmannsapparatet å få sine kvinner inn i slike leiligheter. Da hadde det ikke trengt å bekymre seg for husleie eller hvor kvinnene oppholdt seg og dermed bare kreve penger for kvinnenenes prostitusjon”.

Informanten sier det er vesentlig for norske myndigheter å tenke i et større perspektiv enn bare på offeret selv. Dersom det blir for fritt kan man ende opp med å gjøre ofrene en bjørnetjeneste dersom det er tilrettelagt for videre utnytting, sier informanten.

Det står i instruks for midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse⁴⁴ at man for å få innvilget refleksjonsperiode må bryte med miljøet. Allikevel står det ingenting om at ofrene for menneskehandel må slutte med prostitusjon. Dette kan være uheldig på flere måter får jeg forståelsen av etter og snakket med mine informanter. For det første kan i utgangspunktet ofrene for menneskehandel både motta sosialhjelp i refleksjonsperioden samtidig som de prostituerer seg. Alle mine informanter sier at de fleste vil ut av prostitusjon og menneskehandelen, men at de er fortvilet over den lave støtten de får ifra sosialkontoret. For det andre er regelverkets vage formuleringer problematiske fordi bakmenn kan dra fordel av godene i refleksjonsperioden og på denne måten utnytte ofrene i refleksjonsperioden.

7.6 Arbeid for kvinner i refleksjon

Dersom en kvinne får innvilget refleksjon i Norge innebærer dette at hun får oppholds- og arbeidstillatelse i seks måneder. Det er allikevel et sprik mellom hva reflektanten har rett på og hva som skjer i praksis. PRO - senterets årsrapport trekker frem samme problem:

⁴⁴ Instruks for arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel, punkt 2.2, 2008.

”I likhet med en rekke andre på det norske prostitusjonsmarkedet oppleves prostitusjonen som eneste mulighet til å bedre livssituasjonen for seg og familien. De har rett til å ta arbeid i Norge, men manglende utdanning, arbeidserfaring og språkkompetanse gjør det vanskelig å få innpass på det norske arbeidsmarkedet. Videre setter overgangsreglene for nye EU-medlemmer store krav til arbeidets lengde og avlønning, noe som innskrenker mulighetene ytterligere. EU – borgere som ikke har eller har hatt ordinært arbeid i Norge og således fått formalisert en oppholdstillatelse, har også begrensede rettigheter i Norge. Med mindre norske myndigheter lempet på noen av disse bestemmelsene er det lite de kan bistå med for å gi kvinnene et alternativ til prostitusjon i Norge”

(Årsrapport, PRO - senteret, 2008, s. 10).

Dyrlid og Berg rapporterer om at ingen av kvinnene som har fått innvilget refleksjonsperioden har fått arbeid (Dyrlid & Berg, 2008). Kvinnenes situasjon blir derfor i stor grad preget av dårlig økonomi og innholdsløs tid, skriver Dyrlid og Berg.

Hva kan denne tomme tiden føre til? Ifølge ROSA rapporten sier ansatte ved kritesentrene at de har engstet seg for at kvinnene kan risikere å bli retrafikkert som følge av den dårlige økonomiske situasjonen. Mange av kvinnene har vært vant til å tjene mye penger på prostitusjonen, og har hatt et høyt forbruk. På tross av at bakmennene har innkrevd sin del av inntektene har kvinnene selv sittet igjen med et større beløp enn de får i sosialhjelp i refleksjonsperioden. I tillegg har mange av kvinnene utsatt for menneskehandel store økonomiske forpliktelser til familie i hjemlandet. Dersom de ikke får sendt penger hjem til sine familier og barn kan tilværelsen bli svært usikker og bekymringsfulle for kvinnene, noe som øker sjansen for retraffikering (Dyrlid & Berg, 2008). De fleste kvinnene som har vært i prostitusjonsmiljøet ønsker en skikkelig jobb, erfarer de fleste av mine informanter. En kvinne fra ”Kvinner i ROSA” sier at prostitusjon ikke gir kunnskap eller erfaring som kan brukes i en jobb eller til å skaffe seg et nytt liv (”Kvinner i ROSA”, 2008, E).

I forbindelse med arbeid, sier informantene at en grunn til at det er vanskelig for ofrene å få jobb er at de ikke snakker norsk. Enkelte snakker også veldig dårlig engelsk i tillegg til at mange av kvinnene utsatt for menneskehandel verken kan skrive eller lese.

”Mange har kanskje avsluttet skolegang i 11-12 års alderen hvis de i det hele tatt har gått på skole. De kan heller ingenting om det norske systemet så det er ikke bare å skylde på den norske arbeidsgiveren heller, for at vedkommende ikke får tilbud om jobb”.

Som man kan se er det svært mange brikker som må på plass før en kvinne utsatt for menneskehandel kan få jobb.

Flere av mine informanter sier at det er liten vits i å ha arbeidstillatelse, dersom man ikke har identifikasjonspapirer i orden.

”Dersom ingen kan gjøre rede for deg så får du heller ikke jobb. Problemene begynner allerede i forhold til å få opprettet en bankkonto. Det får man ikke gjort uten identifikasjonspapirer, og uten bankkonto er det vanskelig å få betalt for arbeidet man gjør. Det er svært få arbeidsgivere i Norge som betale sine arbeidstakere kontant”.

Informantene sier at det er svært komplisert å skaffe et D-nummer til ofrene. *”Det er et skjema som fylles ut og sendes til et personregister som er en enkel affære. Allikevel erfarer vi at denne prosessen er svært komplisert å få gjennomført”.*

Noen krisesentre har tilrettelagt for mer innhold i hverdagen ved å benytte seg av ulike tilbud fra frivillige organisasjoner. Et eksempel på dette er ulønnet arbeidstrening gjennom en kafe som er drevet av frivillige organisasjoner. Mens andre har skaffet reflektanter deltidsjobb gjennom egne bekjente og egne nettverk. Det er derimot få tilfeller hvor kommunene har gitt kvinnene muligheten til å benytte seg av ordinært utdanningstilbud, for eksempel tilbud om videregående skole. Det eneste tilbudet som har vært kompetansegivende er *”Adoraprojektet”*, som kvinner i refleksjon har fått har fått muligheten til gjennom ROSA - prosjektet. *”Adoraprojektet”* er et samarbeid mellom Tone Lise Akademiet og ROSA hvor de i tillegg har fått midler fra Sosial og helsedirektoratet. Prosjektet tilbyr kvinner i ROSA - prosjektet utdanning i negledeign og make-up, ved Tone Lise Akademiet AS i Oslo. Intensjonen bak er at kvinnene som skal returneres til hjemlandet kan lære et håndverk og får diplom for gjennomført utdanning. Gjennomføringen er en blanding mellom skole og praksis hver dag i 6 måneders moduler som er tilpasset kvinnenens oppholdsstatus. Etter at kvinnene er ferdig med eksamen får de en koffert med utstyr som er verdt 5000 kroner som åpner for muligheten til egen praksis i fremtiden. Et annet viktig moment er at kvinnene gjennom hele utdannelsen får praktisert norsk og har fått troen på at de mestrer noe tilbake. Hverdagen får dermed et innhold (Dyrlid & Berg, 2008, s. 29).

En informant sier at det er et problem at få tilbud er rettighetsbasert for ofre utsatt for menneskehandel, men heller basert på skjønn.

”Det er jo alltid mer komplisert når bistand er skjønnbasert istedenfor rettighetsbasert. Dersom arbeidstillatelsen for kvinner i refleksjon skal ha noe for seg bør kvinnene ha rettigheter innenfor NAV, slik som jeg tenker meg”.

En annen informant sier også at hun synes det er for dårlig at NAV ikke er ansvarliggjort i det hele tatt. ”Jeg skulle ønske at NAV hadde et telefonnummer for ofre utsatt for menneskehandel hvor man kunne ringe og få D-nummer og utdele en arbeidsplass til offeret”.

7.6.1 Ofre for menneskehandel og norskkurs

Som nevnt ovenfor snakker mange av ofrene for menneskehandel dårlig norsk og i noen tilfeller også dårlig engelsk. Dette kan være en av årsakene til at det er vanskelig for ofrene å få seg arbeid i Norge. Enkelte krisesentre har funnet gode løsninger som gir noen av kvinnene arbeidstrening og norskopplæring. Noen av kvinnene som kommer gjennom ROSA - prosjektet er asylsøkere og har dermed krav på norskkurs. Kvinner i refleksjon som ikke har krav på dette kan få tilbud gjennom andre kontakter i kommunen, gjennom ROSA – prosjektet eller gjennom andre frivillige organisasjoner. Får alle kvinner i refleksjon like tilbud? Variasjonen på tilbudene er store. Noen får tilbud om kun to timer per uke, mens andre får to timer per dag (Dyrlid & Berg, 2008). En informant sier også at enkelte av kvinnene er motivert til å starte på norskkurs. Hun sier videre at noen av kvinnene hun har vært i kontakt med ikke er motivert til å lære seg norsk fordi de er usikre på hvor lenge de får være i Norge. Informanten sier at det viktigste er at ofrene skal få tilbud om hjelp slik at tankene deres kan gå bort fra bekymring om fremtiden og traumer fra fortiden. En kvinne fra ”Kvinne i ROSA” forteller at: *”Jeg har mista hele livet mitt, sånn kjennes det. Nå vil jeg bare ha ro og fred, lære å snakke språket her, få en jobb, leve normalt. Det eneste jeg vil er å leve som et menneske”* (”Kvinner i ROSA”, 2008, D).

En informant trekker frem at det faktisk er kommuner som betaler for norskkurs til kvinnene, noen få kommuner som har tilbudt kurs gratis og noen som også får støtte til dette av ROSA – prosjektet. Allikevel er ikke informanten fornøyd med at det tar for lang tid og at man er tvunget til å finne spesielle løsninger i omtrent alle sakene. Hun mener at NAV kunne tatt noe av ansvaret for norsk opplæring til ofre utsatt for menneskehandel.

”NAV kunne tatt et grep om dette og sagt at kvinner i refleksjon har rett til et antall timer med norskkurs. Dersom man regner sammen blant annet antall timer med juridisk rådgivning, sosionomhjelp og hjelp fra krisesentrene til ofrene, ville man

antagelig blitt sjokkert. Det er utrolig dårlig bruk av ressurser i samfunnet hvis man tenker på hvor lang tid hjelpeapparatet bruker for å finne frem i systemet, for å få tak i ofrenes rettigheter”.

Jeg har i dette kapittelet forsøkt å finne ut om det norske regelverket gir kvinner utsatt for menneskehandel en bedre situasjon i Norge i forhold til sosialhjelp. En av sosialtjenestens viktigste oppgaver er å ikke bidra til en ytterligere stigmatisering av marginaliserte grupper slik som personer utsatt for menneskehandel kan være. For å få rett ytelse eller lov om sosiale tjenester er det et krav om at vedkommende må ha lovlig opphold, slik som kvinner i refleksjon har. For personer som oppholder seg ulovlig i landet eller er i landet på turistvisum er det begrensninger (Kjønstad & Syse, 2008). Selv om en utlending oppholder seg i Norge ulovlig har man rett på livsnødvendig hjelp, dersom vedkommende har behov for det (Nødhjelp til personer uten lovlig opphold, 2004).

Ifølge mine informanter er hjelpen fra norske myndigheter en viktig forutsetning, dersom kvinner i refleksjon skal oppleve refleksjonsperioden som et reelt tilbud. De uttrykker at selv om ROSA - prosjektet bistår med blant annet økonomisk hjelp til kvinnene er de allikevel avhengig av at andre hjelpeinstanser i samfunnet er med på å styrke ofrenes rettigheter. Jeg får forståelsen av at mine informanter er fortvilet over at de må bruke masse tid og ressurser på å finne ut hva de enkelte ofrene har rett på i en kommune. De stiller seg spørrende til at det finnes så mange tilfeldigheter i kommunene og at det ikke er holdbart at mange kommuner fra sier seg det ansvaret de burde tatt, for å bedre situasjonen til ofre for menneskehandel. Informantene uttrykker at slike tilfeldigheter virker svært negativt på ofrene i form av engstelse for fremtiden.

Informantene uttrykker at selv om det kan være et fåtall som utnytter refleksjonsperioden og dens goder vil de fleste kvinnene som er utsatt for menneskehandel, ut av prostitusjonen og vil bryte med miljøet. Allikevel har jeg skjønnet at det er rom for utnyttelse blant annet på grunn av for vage formuleringer i reglene.

Samtlige av mine informanter trekker frem boligproblematikken i refleksjonsperioden som det største problemet. Jeg får forståelsen av at det eksisterer for få boligtilbud og at problemene blir mange dersom mange ofre må oppholde seg i lang tid på krisesentrene som er ment som et akutt tilbud. Det er også mye vanskeligheter i forhold til arbeid for kvinner i refleksjonsperiode. Selv om ofrene har rett til 6 måneders midlertidig arbeid i Norge er det svært vanskelig for ofrene å få jobb. Dette kan skyldes blant annet av språkproblemer og fordi

mange av ofrene utsatt for menneskehandel verken kan lese eller skrive. Gjennom informantene får jeg forståelsen av at det er for lite tilrettelegging for ofrene både i forhold til norskkurs og andre aktiviteter i hverdagen. De sier videre at de mener at NAV er en hjelpeinstans som burde ta på seg mer ansvar i forhold til slik tilrettelegging. Tidligere i avhandlingen har jeg snakket om utfordringer og problemer med regelverkets vage formuleringer i forhold til ofre for menneskehandel. Jeg skal i siste del av dette kapittelet gå nærmere inn på refleksjonsperiodens innhold og dens utfordringer.

7.7 Refleksjonsperiodens innhold

I kapittel 5 skrev jeg litt om hva refleksjonsperioden er, hva som er søkegrunnlaget for perioden, hvilke kriterier et offer for menneskehandel må oppfylle for å få innvilget refleksjon og ulike kriterier for videre opphold. Refleksjonsperioden skal ikke være en måte å skaffe seg lovlig opphold på for å kunne fortsette med prostitusjon i Norge, men å bidra til beskyttelse av og bistand til ofrene, i tillegg til å tilrettelegge straffeforfølgelsen av de personene bak menneskehandelen.⁴⁵

I det følgende skal jeg se mer på refleksjonsperiodens innhold og om perioden virker i praksis for ofre utsatt for menneskehandel. Det er sentralt i denne avhandlingen å finne ut om reglene styrker kvinner utsatt for menneskehandel spesielt i refleksjonsperioden.

Jeg vil først se på hva det norske regelverket sier om refleksjonsperioden og deretter beskrive mine informanter erfaringer på feltet.

7.8 Hva sier det norske regelverket?

Hva sier reglene om ofre for menneskehandel sine rettigheter i refleksjonsperioden?

I regjeringens handlingsplan mot menneskehandel 2006-2009 står det at ofre for menneskehandel i refleksjonsperioden skal få tilbud om bistand og beskyttelse. Videre står det under tiltak 7 at det skal gis forutsigbarhet og trygghet for ofre i menneskehandelssituasjoner i forhold til sosiale tilbud og helsehjelp. Tiltak 9 inneholder direktiver om at tilbudene i forhold til helse- og sosialhjelp skal styrkes og fremtre som koordinerte og helhetlige. I tillegg er refleksjonsperioden et lavterskeltilbud til personer utsatt for menneskehandel står det i handlingsplanen (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009).

⁴⁵ Rundskriv UDI 2004-019 SODA

I NOU 2008: 14⁴⁶ står det at personer som søker refleksjonsperiode og får den innvilget skal få praktisk oppfølging og hjelp. Det står ingenting her om hvor ofrene skal henvende seg for å få hjelpen og oppfølgingen de har krav på i refleksjonsperiode. I Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) ”Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her” står det at personer som får innvilget en refleksjonsperiode bør få et tilpasset, helhetlig, og tverrfaglig tilbud for ofre i en menneskehandelssituasjon.⁴⁷ Det ser ut til at det er enighet i norske myndigheter om at ofre for menneskehandel bør få koordinerte og helhetlige tilbud i refleksjonsperioden, men fungerer det i praksis?

Justiskomiteen⁴⁸ sier i Innst.O. nr. 3 (2008-2009) at det er svært positivt at regjeringens handlingsplan har kommet med flere tiltak for å støtte ofre for menneskehandel. Allikevel poengterer justiskomiteen at innholdet i refleksjonsperioden må tydeliggjøres. Kommunene bør tildeles et større ansvar når de gjelder personer i refleksjon i forhold til boligtilbud, økonomisk hjelp og sosialhjelp. Det står videre under punkt 2 at staten må avklare stønadsnivå og at det bør utarbeides retningslinjer for refusjon av ulike utgifter. Rettigheter i forhold til norskopplæring, bistand fra NAV i forhold til arbeid og annen oppfølging er også nevnt.

Jeg finner det svært lite konkret i det norske regelverket om innholdet i refleksjonsperioden. Hva sier mine informanter som arbeider med ofrene, og som får erfare anvendelsen av reglene i praksis?

7.9 Er refleksjonsperiodens innhold for uklart?

Håkan Hydèn trekker frem at retten av og til har et altfor allment innhold slik at det kan være svært vanskelig å tolke det praktiske budskapet i rettsreglene (Hydèn, 2002).

Hensikten blir å skildre de sosiale konfliktene som retten har til oppgave å løse. Men hvordan kan de sosiale konflikter løses, dersom innholdet i reglene er uklart? Hva erfarer mine informanter som arbeider med ofre for menneskehandel og refleksjonsperiodens innhold?

⁴⁶ punkt 9.3.8

⁴⁷ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007)

Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven), punkt 7.6.3.4

⁴⁸ Inst. O. nr 3 (2008-2009)

Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i straffeloven 1902 og straffeprosessloven (kriminalisering av kjøp av seksuell omgang eller handling mv) punkt 2

Av mine informanter er det flere som er opprørt over refleksjonsperiodens innhold slik den er i dag. Flere av mine informanter rapporterer at de synes det er fint at refleksjonsperioden er et lavterskeltilbud og at de fleste av deres klienter har fått innvilget refleksjon når de har søkt. ”De som har hørt om det ønsker jo ofte å velge det”. De fleste ønsker også å bli i Norge så informantene mener dette er et godt utgangspunkt for kvinner utsatt for menneskehandel til å bryte med prostitusjonsmiljøet. Refleksjonsperioden er et godt tilbud for de kvinnene som vil bryte med menneskehandelen når de kommer til Norge. Erfaringene som går igjen hos informantene er at de opplever at noen av kvinnene synes det er vanskelig å forstå refleksjonsperiodens intensjon. ”Man vet lite om hva som skjer videre i det man søker refleksjon, bare at man trenger noe annet enn den livssituasjonen man har i dag”.

En informant forteller at hun synes noen av rettighetene i refleksjonsperioden er klare, for eksempel at kvinner i refleksjon har krav på livsopphold. På en annen side forteller hun at det er altfor mye i refleksjonsperioden som er uklart. Hvorfor er det så vanskelig å være tydelig i regelverket på hvilke rettigheter kvinner i refleksjon har?

Flere av informantene sier at de tror at reflektanter havner i en kategori som ikke passer inn i det norske regelverket og systemet. Noen informanter tror at kvinner i refleksjon hadde blitt styrket, dersom regelverket hadde blitt gjort mer entydig. Andre informanter tenker at kompetanseheving av kommuner kunne gjøre store endringer til fordel for kvinnene i refleksjon.

”For sånn det er nå så er verken forutsigbart, helhetlig eller koordinert. Selv om intensjonen med reglene er gode så fungerer det ikke i praksis. Regelverket er for komplisert, man lover litt for mye og det blir for mye bruk av ordet HVIS. Regelverket bidrar til at kvinnene kommer seg ut av prostitusjon, men de er fortsatt altfor diffuse i forhold til hvilke rettigheter man har som utledning i Norge. Dersom man i hjelpeapparatet, på direktoratsnivå eller departementsnivå ikke forstår betydningen av norske regelverket på feltet, hvordan kan da utenlandske kvinner personer som er i en krisesituasjon forstå det?”

Mange av informantene rapporterer at de vage formuleringene i handlingsplanen ikke bidrar til å fremme kvinnenens rettsstilling i Norge, men skaper mer forvirring. Flere av intervjuobjektene mine forklarer at det virker som om det er vanskelig for folk å forstå hva refleksjonsperioden egentlig er. De sier at det ofte blir misforståelser hvor de må bruke masse tid på å informere om og forklare offentlige myndigheter i detalj, hva perioden er, og hva den

innebærer. Regelverket er komplisert og vanskelig å forklare. I tillegg er det mange av de ofrene som informantene jobber med som har lite utdanning og som er analfabeter. En annen av mine informanter er oppgitt over at innholdet i refleksjonsperioden er for vagt formulert. Hun forteller at: *”Refleksjonsperioden inneholder ikke så mange ting så det blir ikke så mye å kommentere på det. Den har flere mangler enn tilbud i tillegg til at den er for upresis”*.

Informanten er frustrert over at det i instruks⁴⁹ står at kvinnene i refleksjonsperioden skal være villige til å ta imot hjelp som tilbys når det ikke står noe om hvem som skal tilby den hjelpen, eller hva slags type hjelp det er snakk om. Informanten mener reglene burde si mye mer om hvilke krav, plikter og rettigheter søkeren av en refleksjonsperiode har.

En informant forteller meg at: *”Vi har kvinner her som har tatt imot hjelp fra menn som kjøper sex av de. Disse mennene har tilbudt seg å hjelpe de med leilighet, norsk kurs, og et liv borte fra gata”*. Er det slik at noen kvinner får mer hjelp av gamle kunder fra prostitusjonen, enn fra norske myndigheter?

En annen informant lurer på om hva som menes med at offeret skal ha til hensikt å bryte med miljøet for å få innvilget refleksjonsperioden. Hun sier videre at det ikke står noe om at kvinnen skal bryte med prostitusjon når det er snakk om videre opphold. De fleste av informantene fremhever at de synes formuleringene er utydelige.

Eller er det kommunikasjonssvikt mellom norske myndigheter, hjelpeapparatet og kvinner i refleksjon fordi rettighetene og kravene i regelverket er for uklart og vanskelig å viderefremme? Informanten som forteller om det typiske kjæresteforholdet mellom ofrene for menneskehandel og norske menn, sier det er en veldig uheldig situasjon for kvinnene å havne i. Hun sier at kvinnene blir veldig sårbare ved å sitte i et forhold med en mann som har vært tidligere kunde og vet om hennes liv på gata.

”Mange av de vi er i kontakt med har kjæresten som er 40 år eldre enn de, altså jenter på 19/20 år som er sammen med menn på 60. Og jeg sier ikke at de ikke er snille og greie eller at noen av disse mennene vil jentene noe godt, men maktposisjonen de får over jentene er svært uheldig”.

En annet poeng i denne sammenheng som informanten trekker frem er at det kan være fare for mannen som er sammen med kvinnene. Dersom bakmannsapparatet vet at kvinnen utsatt for

⁴⁹ Instruks for midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel, 2008, punkt 2.2.

menneskehandel er kjæreste med en ”rik” norsk mann, kan han bli presset for penger for å prøve betale kvinnene ut av det kriminelle nettverket.

”Dermed blir det en ond sirkel som i alle fall ikke er med og bedrer kvinnes situasjon her i Norge”. Det er selvfølgelig viktig å tillegge at vi har fått til noe også. Refleksjonsperioden startet jo på 45 dager som nå er blitt til 6 måneder og det er veldig positivt. Allikevel er det viktig å presisere reglene og legge inn noen faktiske rettigheter. Jeg tenker at det er helt greit å legge inn noen plikter også for de som tar imot hjelp. Det er betydningsfullt at vi kan holde den lave terskelen selv om vi har mye presisjon i innholdet. Det er utrolig uheldig dersom man ikke får hjulpet de kvinnene som trenger det fordi terskelen er for høy til å få innvilget midlertidig opphold i Norge”.

Samtlige av informantene synes det er boligproblematikken i refleksjonsperioden som er det største og vanskeligste problemet.

”Det står ingenting om bolig! Det burde ikke bare stått noe om det, men også presisert hva myndighetene mener med egnede boligtilbud for kvinner i refleksjon. Nå står det ingen verdens ting og det er for dårlig. Det er mange uklarheter - det har du kanskje funnet ut nå”?

Norske myndigheter bruker i regjeringens handlingsplan⁵⁰ ord som forutsigbarhet, helhetlig og koordinert om tiltak for å hjelpe personer som er utsatt for menneskehandel. Mine informanter sier at virkeligheten er en helt annen. Samtlige av mine informanter mener ord som tilfeldig, upresist og mangelfullt er mer dekkende for hvilken bistand og beskyttelse kvinner i refleksjon får i praksis. Informantene forteller at intensjonene er gode, men at det har liten hensikt når det ikke fungerer i virkeligheten. Alle informantene forteller for øvrig at det er boligproblematikken som er det største og vanskeligste problemet i refleksjonsperioden. Videre i avhandlingen vil jeg ta for meg vanskeligheter knyttet til ofre for menneskehandel og anmeldelse av bakmenn. Jeg vil finne ut om det norske regelverket bidrar til å styrke ofrenes situasjon i forhold til avdekking og straffeforfølgning av bakmenn.

⁵⁰ (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009)

Kapittel 8. Anmeldelse av bakmenn

8.1 Avdekke og straffeforfølge bakmenn

Et av hovedmålene med regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, er å avdekke og straffeforfølge personer som står bak menneskehandelen. Ved å intensivere jakten på bakmennene gir Norge et signal, om at slike handlinger ikke er akseptert.

I kampen mot menneskehandel har norske myndigheter de siste årene vedtatt flere lover som er viktige redskaper for politi og påtalemyndigheter. Dette gjelder først og fremst straffeloven § 224 som er menneskehandelsparagrafen som jeg skrev om i kapittel 1. Av betydning er også straffeloven § 60 a, som gjelder deltakelse i organisert kriminell virksomhet og straffeloven § 61 som gjelder gjengangerkriminalitet. I tillegg er paragrafen om hallikvirksomhet (jf. straffeloven § 202) og straffeloven § 203⁵¹ viktige lovparagrafer i kampen mot menneskehandel (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009). Den aller viktigste bestemmelsen er kanskje forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester som trådte i kraft fra januar 2009. Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel sier videre om avdekking av menneskehandel at:

”En forutsetning for å få oversikt over og avdekket menneskehandel er at myndighetene kommer i kontakt med ofrene, og at man klarer å identifisere personen som er utsatt for menneskehandel. Ofre for menneskehandel kan komme fra hele verden. Mange snakker ikke engelsk og har problemer med å komme i kontakt med sosiale hjelpetilbud, politiet eller andre som vil kunne bistå. De vil sjelden være klar over sine rettigheter og vil ofte mistro myndighetspersoner. På grunn av dette vil de sjelden melde fra om at de er utsatt for menneskehandel. For politiet innebærer dette at de aktivt må oppsøke arenaer hvor det er sannsynlig at ofrene oppholder seg dersom de skal kunne avdekke menneskehandel/eller skaffe seg oversikt over omfanget. Ved en intensiv oppsøkende virksomhet i prostitusjonsmiljøene vil politiet kunne oppnå tillit i og kunnskap om miljøene”.

(Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009, s. 17).

Det er ofte politiet som er den første offentlige myndigheten offeret for menneskehandel kommer i kontakt med i Norge. Dette kan for eksempel være igjennom kontroll på massasjeinstitutter eller strippeklubber. Det kan også være gjennom oppsøkende virksomhet i prostitusjonsmiljøet i forbindelse med en straffbar handling eller ved at politiet finner ut at vedkommende ikke har lovlig opphold i landet (UDI 2004-019 SODA, A, punkt 2).

⁵¹ om kjøp av seksuelle tjenester fra personer som er under 18 år.

8.2 Ofre eller bakmenn i fokus?

I instruks om midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse står det at formålet med refleksjonsperioden er å tilrettelegge for at bakmenn skal kunne straffeforfølges. Videre står det i instruks at det skal være en lav terskel for at kvinner utsatt for menneskehandel skal få innvilget en refleksjonsperiode. Dette skrev jeg også om i kapittel 6. I denne perioden skal kvinnene vurdere en anmeldelse mot bakmannsapparatet, for å få innvilget videre oppholdstillatelse i Norge etter refleksjonsperioden.⁵² Hvordan kan kvinner utsatt for menneskehandel få videre opphold i landet?

For å få innvilget forlenget opphold etter refleksjonsperioden, må noen forhold foreligge:

”Utlendingsdirektoratet kan etter en konkret vurdering innvilge midlertidig tillatelse i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd hvis:

- *utlendingen har vært offer for menneskehandel, men har brutt med miljøet bak menneskehandel*
- *utlendingen har politianmeldt bakmennene for menneskehandelen*
- *politiet etterforsker saken eller har innledet straffeforfølgning mot bakmenn i saken*
- *politiet/påtalemyndigheten anser utlendingens tilstedeværelse i Norge som nødvendig for å gjennomføre etterforskningen eller straffesaken”*

(Instruks om midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger, som antas å være offer for menneskehandel, 2008, punkt, 3.1).

Et eksempel på dette kan være at en nigeriansk kvinne identifisert som offer for menneskehandel, anmelder sin bakmann i refleksjonsperioden og gir nok informasjon til politiet slik at de kan etterforske og straffeforfølge bakmenn i saken.

I tillegg må norsk politi og påtalemyndigheter anse det som relevant at kvinnen oppholder seg i landet under gjennomføringen av straffesaken. Er dette rimelige krav av å sette til et offer for menneskehandel? Bør ikke ofrene som tør å angi sine bakmenn belønnes i form av en lavere terskel for videre opphold? Personer som er utsatt for menneskehandel har vært utsatt for store psykiske og fysiske påkjenninger før og etter de ankom Norge. For ofrene vil det antagelig utgjøre en stor påkjenning å vitne mot en bakmann i en rettssak. Setter norske

⁵² (Instruks om midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger, som antas å være offer for menneskehandel, 2008, punkt, 2.2).

myndigheter bakmennene i fokus, og glemmer behovene til kvinner utsatt for menneskehandel etter refleksjonsperioden?

Norske myndigheter mener det er sentralt å sette inn flere tiltak for å minske belastningen for offeret å stå frem i en straffesak (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009). I denne sammenheng reiser det seg noen spørsmål:

Hva erfarer hjelpeapparatet som har kontakt med ofre for menneskehandel som vurderer en anmeldelse mot sine bakmenn? Kan man se at det er et sprik mellom handlingsplanens intensjon om å beskytte og gi bistand til ofrene og det som faktisk skjer i praksis? Er det mulig å råde kvinnene til en anmeldelse når det ikke finnes noen garantier for hva som skjer? Er refleksjonsperioden kun er en utsettelse av en kommende retur til hjemlandet for ofrene?

8.3 Hva erfarer informantene?

Flere av mine informanter sier at kriteriene for å få videre opphold utover er refleksjonsperioden er strenge. De fleste kvinnene ønsker permanent opphold i Norge. De sier at sjansen for å få opphold er større, dersom de samarbeider med politiet og anmelder bakmenn. En informant gjør oppmerksom på at det er svært viktig at ofrene ikke blir en brikke i et spill kun for å straffeforfølge bakmenn. Informantene påpeker at ofrene ifølge Palermo-protokollen og Europarådskonvensjonen har rettigheter i kraft av å være utsatt for menneskehandel, og ikke i kraft av å vitne mot bakmenn.

”Det går imot immigrasjonspolitikken så det er jo fare for at kvinnene utsatt for menneskehandel blir borte i helheten. Vi har opplevd i en sak i alle fall at en person som anmeldte gjorde et såkalt rettslig avhør og reiste tilbake til sitt hjemland for en periode. Da hun søkte om ettårig midlertidig arbeidstillatelse fikk hun avslag fordi politiet ikke hadde brukt for henne i landet, selv om hun oppfylte alle kriteriene for å få innvilget denne tillatelsen”.

Informanten sier at en slik diskusjon er svært komplisert. Hun forteller at det er problematisk når det videre oppholdsgrunnlaget er så nært knyttet til samarbeidet med politiet. Samtlige av mine informanter uttrykker at de synes det er strenge krav i forhold til videre opphold utover refleksjonsperioden. De sier videre at det er viktig at ofrenes behov ikke kommer i bakgrunnen selv om politi og påtalemyndigheter har som mål og avdekke og straffeforfølge bakmenn. Samtlige av informantene understreker hvilke traumatiske opplevelser de fleste av kvinnene har vært igjennom og synes det er vanskelig at ofrenes fremtid er i så stor grad

knyttet til samarbeid med politiet. De sier i tillegg at det er trist at noen ofre opplever å bli returnert til hjemlandet på tross av at de har anmeldt sin bakmann. *”I slike tilfeller er jo sjansen stor for at de havner tilbake i prostitusjon og blir et offer for menneskehandel på nytt”*.

En annen informant sier at:

”Det blir helt feil av norske myndigheter å returnere ofre på dagen, dersom de har stått frem og vitnet i en straffesak mot sine bakmenn. Det er en påkjenning og komme til avhør, en påkjenning å vitne og en påkjenning å fortelle sin historie”.

En tredje informant sier også at hun har opplevd at en kvinne i refleksjon har anmeldt sin bakmann og ønsket forlengelse av refleksjonsperioden. Etter at kvinnen hadde vært i rettslig avhør trengte ikke politiet hennes tilstedeværelse i Norge lenger og hun fikk avslag på søknaden om videre opphold. Informanten sier at

”...det er ikke noe galt i seg selv at politiet og refleksjonsperioden har straffeforfølgning av bakmenn i fokus, men det er heller ikke bra når ofrene føler seg totalt oversett. Det er flere kvinner som jeg har vært i kontakt med som lurte på om noen har tenkt på hennes behov som offer for menneskehandel”.

Informanten sier at det er viktig at ofrenes behov blir tatt på alvor slik at man kan skape en tillit til hjelpeapparatet. Hun sier videre at mange ofre har vært igjennom svært tragiske opplevelser og at mange er avhengige av god oppfølging fra hjelpeapparatet for å komme ut av prostitusjonsmiljøet de er i.

Mange kvinner som er utsatt for menneskehandel og seksuell utnyttelse sliter med psykiske plager og følelsen av skam og stigma. For mange gjør dette at de ikke ønsker å fortelle om sin egen situasjon, og det de har vært utsatt for (Dyrlid & Berg, 2008).

8.4 Ressursproblemer i politiet

Å avdekke det kriminelle nettverket i menneskehandel saker er svært komplisert, og krever store ressurser (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009).

De fleste av mine informanter sier at hovedgrunnen til at ofre for menneskehandel ikke tør å anmelde, er fordi de er redd for bakmannsapparatet. De har frykt for represalier og er redde for familien i hjemlandet som også har mottatt trusler fra bakmenn. Informantene forteller

også at mange har svært dårlig erfaring med politiet i hjemlandet og er redde for at det samme vil skje i Norge dersom de anmelder sine bakmenn.

En annen informant sier at det er et stort problem at det tar lang tid å komme frem til politiet og få levert en anmeldelse. I tillegg opplever informanten at dersom ofrene har bakmenn som befinner seg i andre land, blir de nedprioritert og sakene blir henlagt. *”Dette er jo et stort problem, siden det er mange nigerianske kvinner som kommer til Norge, utsatt for menneskehandel, og deres bakmenn som oftest befinner i hjemlandet”*. Hun sier det er frustrerende for hjelpeapparatet og sikkert ennå mer frustrerende for ofrene at man er så avhengig av politiets ressurser og prioriteringer. PRO - senteret forteller i sin årsrapport at kvinner de har hatt kontakt med, sier at de har lignende opplevelser som mine informanter når det gjelder anmeldelse av bakmenn:

”Vi har dessverre opplevd at kvinner som ønsker å anmelde sine bakpersoner og som selv vurderer at dette haster, har måttet vente i lengre tid på grunn av manglende kapasitet hos STOP-gruppa eller fordi det lokale politiet utenfor Oslo ikke har villet ta imot anmeldelsen. Vi anser det som helt sentralt at mulige ofre for menneskehandel får mulighet til å anmelde sine bakpersoner når de ønsker det. Både fordi det kan være viktig for saken og fordi det er viktig for den det gjelder å få satt i gang prosessen. Det er også slik at vi fortsatt registrerer at den bistanden ofre for menneskehandel får fra hjelpeapparatet, varierer avhengig av om vedkommende anmelder bakpersoner eller ikke. Hjelpeapparatet har fortsatt en tendens til å være mer velvillig innstilt til de som anmelder og særlig til de som blir sett på som ”viktige/gode” vitner”

(Årsrapport, PRO - senteret, 2008, s. 67).

De fleste av mine informanter sier at de opplever at det kan ta lang tid før en person som er utsatt for menneskehandel kan levere en anmeldelse til politiet og at grunnen er kapasitets problemer. *”Man ønsker jo at det er politifolk som vet noe om menneskehandel som tar imot anmeldelsen, men da må man forvente lang ventetid”*.

En informant sier at for noen ofre er det nesten ikke noen vits å anmelde bakmenn.

”De fleste jeg har arbeidet med har snakket med personer i STOP - gruppen⁵³ om sin historie. Kvinnene kan velge å gi opplysninger uten at det brukes navn, men dersom man ikke har verken navn, telefonnummer, eller adresse får ikke politiet noen spor å følge videre. Dermed blir det ingen straffesak og etterforskning på grunn av manglende informasjon og da er det liten vits å bruke flere dager på en anmeldelse”.

⁵³ STOP - gruppen er et prosjekt i Oslopolitiet, bestående av en operativ gruppe som bekjemper menneskehandel og prostitusjon (Sexhandelen har flyttet innendørs, 2009)

Informanten forteller videre at det er vanskelig å avdekke bakmenn for afrikanske kvinner som er utsatt for menneskehandel. Ofte har de en god organisering av bakmannsapparatet og evnen til å skjule og organisere handel over landegrensene er ekstremt gode. *”Det er så mange ledd i det kriminelle nettverket. Ingen bruker ekte navn, alle har kallenavn så det er umulig å få vite hvem de egentlig er”*.

Flere av informantene sier at det er komplisert når bakmennene for eksempel befinner seg i Nigeria. *”Det sier seg selv, det er langt unna og det er mye korrupsjon der”*, sier en informant. En annen informant erfarer at det er lite ressurser hos politiet til å ta imot en anmeldelse fra en kvinne som ønsker refleksjon.

”Man trenger politifolk som har greie på menneskehandel. Dersom STOP - gruppen ikke vil ta imot flere henvendelser må man henvende seg til politivakta som tar imot alle typer henvendelser og da tar det dobbelt så lang tid”.

Informanten sier det er betenkelig at for eksempel to kvinner som er i nøyaktig samme situasjon blir behandlet forskjellig av politiet avhengig av hvor mye informasjon de har om bakmennene.

”De som vitner og får en straffesak har mye større muligheter, enn de ofrene som ikke har fallende informasjon om det kriminelle nettverket bak menneskehandelen. Da synes jeg det bør stilles noen spørsmål til det rent menneskelige i saker med menneskehandel. Utfallet er etter min mening for tilfeldig og offeret blir i alle fall ikke i fokus”.

Mens en annen informant forteller at flere av kvinnene utsatt for menneskehandel som hun har vært i kontakt med har anmeldt bakmenn som har ført til store aksjoner fra politiet. *”Det er fint å se at det ikke er håpløst dette med avdekking og straffeforfølgelse av bakmenn”*.

Hun tilføyer at hun ikke tror at problemet ligger i at politiet ikke har interesse for informasjonen de får fra ofrene utsatt for menneskehandel, men at de ikke har ressurser til å følge opp alt.

”Dersom et offer for menneskehandel sier til politiet at hennes bakmann kalles for onkel eller at hun ikke vet i hvilke land eller byer hun har vært i tidligere er det vanskelig for politiet å etterforske saken. Hvis hun heller ikke har dokumentasjon på hvem hun er forstår jeg også politiets dilemma når de ikke har noe håndfast å gå etter for å få til straffesak. Allikevel synes jeg det bør rettes mer fokus mot ofrene og at de bør få noe ut av å anmelde sine bakmenn etter å ha stått frem og vitnet”.

Informanten sier at norske myndigheter har et ansvar for at ofrene ikke skal bli re-traffikert når de først har kommet inn i landet. Kan man si at ofrene stiller seg selv i en vanskelig situasjon, dersom de anmelder og risikerer å bli sendt hjem? En informant sier at hun helt klart synes at offeret bør dra noen fordeler av å sette seg selv i en risikofylt situasjon, som ved å anmelde en bakmann.

”Jeg synes ikke refleksjonsperioden er bra nok med tanke på hva man som offer risikerer etterpå. Jeg synes refleksjonsperioden har forbedrings potensialer, særlig med tanke på de ofrene som risikerer å bli sittende igjen med ”svarteper”. Ofrene velger å komme med sin historie, de velger å bryte med miljøet, de velger å anmelde, men samtidig risikerer de å bli sendt tilbake til europeiske land hvor de har vært traffikerte. I mine øyne er det å sitte igjen med ”svarteper”. Å skulle forklare dette til ofrene når de er veldig samarbeidsvillige med politiet er vanskelig”.

Ifølge alle mine informanter bør det rettes mer fokus på muligheter for opphold etter refleksjonsperioden. De trekker frem at ofrene setter seg i en svært risikofylt situasjon ved å angi sine bakmenn og bør derfor ikke trenge å risikere en sikker retur til hjemlandet.

8.4.1 Tolkeutgifter/dyre saker

Et vesentlig tiltak mot menneskehandel i Norge er å øke kompetansen i politi og påtalemyndigheter. Ved opprettelsen av STOP – gruppen er politiinnsatsen styrket, men innsatsen i arbeidet mot menneskehandel koster. Tolkeutgifter og dyre saker er et stort ressursproblem. *”Store tolkeutgifter vil både dempe det enkelte politidistrikts motivasjon for å åpne etterforskning i menneskehandel saker, og stå i veien for et fullgodt internasjonalt samarbeid”* (KRÅDS konferanse om menneskehandel, 2007).

Øyvind Nordgarden som er seksjonssjef for organisert kriminalitet ved Oslo politiet, forteller i artikkelen ”Usikker fremtid for STOP” om sin bekymring for STOP - gruppens fremtid med tanke på svært høye tolkeutgifter. Nordgarden mener noen politidistrikter vegrer seg for å ta i menneskehandelssaker, fordi de store utgiftene sprenger deres driftsbudsjett. Siden STOP - gruppen ikke har fått egne midler til tolkeutgifter er det begrensede saker de kan gå inn i (Usikker fremtid for STOP, 2008). I ”Operasjon Benin” 17. juni 2008, avslørte STOP – gruppen et stort organisert, nigeriansk prostitusjonsnettverk i Oslo. Ved en slik storaksjon sprenges driftsbudsjettene i politiet. Denne operasjonen har hittil kostet seksjon for organisert kriminalitet over 4,5 millioner kroner i tolkeutgifter i 2008. Faren blir at de knappe ressursene

hos politiet rammer bekjempelsen av menneskehandelen (Full stopp i jakten på menneskehandlere, 2008).

En informant sier at det er norske politifolk i Nigeria som samarbeider med blant annen Nederland og Italia, men trekker frem at kostnadene på slike saker er skyhøye.

”Det er ikke til å stikke under en stol at det koster ekstremt mye penger, for eksempel dette med tolkeutgifter i menneskehandelssaker. Politiet har sitt budsjett, så det sier seg selv at politidistriktene ikke klarer mange store saker om menneskehandel i løpet av et år”.

Et problem er politiets ressurser nasjonalt, et annet problem er bekjempelsen internasjonalt. Etterforskning i utlandet krever mye tid og penger fra norske myndigheter. Andre utfordringer ved etterforskning i utlandet kan være:

- korrupsjon
- forskjeller i lovverket
- ulikheter i politi- og påtalemyndigheters systemer
- bevisopptak i utlandet, og innhenting av dokumentasjon
- påliteligheten til politi- og påtalemyndigheter i landet man samarbeider med

Dersom saker blir behandlet ulikt på tvert av norske politidistrikter, kan det være problemfylt å få til et samarbeid over landegrensene.

(Menneskehandel – er vi på rett spor, 2007).

8.5 Andre problemer knyttet til anmeldelse av bakmenn

Mange av personene som er offer for menneskehandel til Norge er nigerianske kvinner. En del av kvinnene har vært utsatt for voodoo ritualer som gjør at de ikke tør å anmelde sine bakmenn. Voodoo (ånd, guddom, fon-språket) er en religion som i stor grad er utbredt på Haiti som også brukes i kulturformer i Vest- India, Sør-Amerika og deler av Afrika (Sosialt arbeid i forhold til menneskehandel og prostitusjon, 2007). I Nigeria kalles også voodoo ritualene ”juju” krefter. Ved at kvinnene utfører ulike ritualer binder hun seg til bakmennene. Slike ritualer kan ofte handle om at bakmannen tar kjønnsår, hodehår, og negler som de oppbevarer for å bruke imot ofrene eller hennes familie senere. Det er et viktig poeng at for kvinnene har slike ritualer stor kraft og de er forferdelig redde for at kreftene skal ramme

dem. Enkelte av ofrene er overbeviste om at de på lang avstand kan bli påført smerte og død, dersom de går imot disse kreftene. Dette kan føre til at kvinnene som blir utsatt for menneskehandel ikke tør fortelle om sin egen situasjon og heller ikke tør å angi deres bakmenn (Sosialt arbeid i forhold til menneskehandel og prostitusjon, 2007).

En informant sier at de fleste kvinner de tre første månedene som regel sier at de ikke kan fortelle noe til politiet fordi familien deres i hjemlandet kommer til å måtte lide for det.

En annen av informant forteller meg et typisk eksempel på kvinner som kommer til Norge fordi deres bakmann har truet dem til det.

”Jeg hentet ut en kvinne fra fengsel som hadde blitt satt i varetekt fordi hun hadde kommet til Norge med falskt pass. Det var bakmannen hennes i et annet europeisk land som hadde truet henne til å reise inn i Norge. Bakmannen hadde sagt til henne at dersom hun ikke reiste til Norge og prostituerte seg ville voodoo kreftene settes i gang, og hun ville bli banket opp dersom hun ikke gjorde som hun hadde fått beskjed om. Kvinnen fortalte meg at hun ikke hadde noe valg og at hun var redd for psykisk og fysisk vold i ettertid. Kvinnen fortalte meg også at når hun hadde blitt banket opp, stukket med kniv i låret og rispet opp med kniv i ansiktet turte hun ikke gjøre motstand”.

Hvordan skal en kvinne som har vært igjennom slike ting tørre å anmelde sine bakmenn? ”I tillegg må man jo se på hvem man skal straffe”, påpeker informanten. Hun uttrykker at det blir helt feil å straffe kvinnen som kommer til Norge utsatt for menneskehandel fordi hun har brukt falskt pass. ”Ifølge Europarådskonvensjonen skal man ikke straffe handlinger som har blitt utført på grunn av tvang”, sier informanten. Hun sier at mange av kvinnene hun har snakket med ikke tør å kontakte hjelpeapparatet i frykt av å bli straffet selv.

En kvinne fra prosjektet ”Kvinner i ROSA”, forteller at hun ikke turte å protestere på grunn av en forbannelse hun hadde fått i hjemlandet:

” «Jeg nekter å stå på den gata», sa jeg til dama da jeg møtte henne igjen. Hun ble rasende, og ringte til henne jeg kjente i hjemlandet. Jeg måtte være klar over at seremonien jeg hadde gjennomgått inneholdt en forbannelse, fikk jeg beskjed om. Livet mitt ville bli ødelagt om jeg ikke gjorde det de ville. Slik begynte livet mitt i prostitusjonen. Etterpå ble jeg straffa for å ha protestert, jeg ble slått, og det hendte jeg måtte gå sulten. Noen uker seinere fikk jeg nytt pass og en billett i handa. Det viste seg at den var til Norge”

(”Kvinner i ROSA”, 2008, K).

En av mine informanter sier det er en utfordring for dem å få ofrene til å si noe som helst på grunn av at de er redde for at voodooen skal ramme dem. Hun sier videre at slike trusler må tas på alvor av hjelpeapparatet.

”Bakmennene er umenneskelige, grove og bruker alle midler for å presse penger ut av ofrene som kommer til Norge. Jeg synes det er problemfylt å skulle råde ofrene til en anmeldelse når de er fulle av redsel for sine bakmenn og jeg ikke kan garantere at de blir beskyttet og fulgt opp hundre prosent av politi og hjelpeapparat”.

Informantene trekker frem at bruken av kulturformidlere kan være en hjelp for ofre som ikke har tillit til det norske hjelpapparatet. Kulturformidlere er personer som er fra samme land som ofrene som kommer til Norge, utsatt for menneskehandel. En kulturformidler fra Nigeria vet for eksempel mye om hvilke forhold og kultur ofrene derfra har opplevd. Informanten påpeker at en kvinne fra Nigeria har mye større utgangspunkt for å forstå ofrene i forhold til hva hun selv har, eller andre norske personer som arbeider i hjelpeapparatet har.

”Selv om jeg snakker med en kvinne fra Nigeria vil jeg aldri helt kunne forstå hennes situasjon og spesielt ikke dette med voodoo ritualer og lignende trusler. En kulturformidler kan bruke ord, uttrykk og begreper som er kjent for kvinnene. Jeg synes dette virker som en bra løsning for det første fordi at ofrene antagelig vil føle seg mer forstått og ivaretatt. For det andre tror jeg at det er lettere å skape tillit til ofrene generelt slik at de sjansene øker for at de tar kontakt med det norske hjelpeapparatet og anmelder sine bakmenn. Jeg vet de i alle fall har en kulturformidler på PRO - senteret, men det er egentlig for lite med en person”.

PRO - senteret forteller at det knytter seg store utfordringer til å tilby helsehjelp til ofrene, på grunn av at kvinnene er fra mange ulike land, med forskjellig språk, kultur og holdninger. De trekker frem at det har vært svært viktig og hatt et godt samarbeid med kulturformidlere som kan både forstår ofrenes bakgrunn, men også har god kjennskap til det norske samfunn. Ved bruk av kulturformidlere blir det lettere for hjelpeapparatet å formidle viktig informasjon og hjelp til ofrene som oppsøker helsetjenesten (Årsrapport, PRO - senteret, 2008).

En annen informant sier at hun har vært i kontakt med kvinner som har blitt solgt til bakmenn for å prostituere seg i Norge, av sine foreldre. *”Sannsynligheten for å angi sine egne foreldre er ofte liten, selv om det betyr at de risikerer å måtte forlate Norge etter 6 måneder”.*

Alle mine informanter sier det er vanskelig å forberede kvinnene i refleksjon på hva det egentlig innebærer å anmelde bakmenn.

”Ofrene forstår ikke hva som skjer og man kan jo ikke forvente at de forstår det norske systemet heller. Kvinnene har mange spørsmål det er vanskelig å svare på. Hvorfor tar det så lang tid når kommer straffesaken opp eller hvorfor blir det ikke etterforskning når jeg har stått frem med min historie og vil angi min bakmann? Det er komplisert å forklare ofrene hva det innebærer å anmelde en bakmann når vi ikke aner hva som skjer videre”.

En informant uttrykker at hun synes at det er en utfordring at kvinnene må anmelde for å få innvilget fornyelse av refleksjonsperioden. *”Slik regelverket er bygget opp nå får man ikke utvidet sitt opphold dersom ikke det foreligger en anmeldelse, etterforskning og straffesak mot bakmennene i menneskehandel sakene”.*

Informanten erfarer at ofrene i refleksjon benytter seg av de 6 månedene til å vurdere en anmeldelse slik at anmeldelsen kommer i siste liten. Hun synes at det ofte blir unødvendig stress og press på ofrene under refleksjonsperioden. *”Dersom noen skulle tenke på behovet til kvinnen ville det kanskje vært en periode mellom refleksjonsperioden og en anmeldelse som kunne fungert som en slags mellomperiode”.*

Alle mine informanter synes det er vanskelig å skulle råde kvinnene til anmeldelse eller ikke. De sier at deres rolle er å gi informasjon om hva som kan skje dersom de anmelder eller ikke. Informantene uttrykker at de synes det er vanskelig å måtte opplyse om at sannsynligheten for at kvinnene skal bli sendt tilbake til hjemlandet er ganske stor. Ifølge en av mine informanter, ville antagelig de fleste av kvinnene utsatt for menneskehandel latt være å anmelde, dersom de kunne slippe det. *”Hvis ofrene hadde fått opphold uten å anmelde, og fått betalt ned gjelda si ville nok de fleste ønsket det”.* En kvinne fra ”Kvinner i ROSA” forteller at hun opplevde det som et mareritt å møte sin bakmann og hans advokat i retten. Hun sier at:

”Jeg var livredd for å møte igjen hallikene i retten, men det viste seg at møtet med advokatene deres var verre. Den ene hadde med seg bildene de tok på sykehuset da jeg var der for å undersøke slagmerkene på kroppen min. Jeg stod i undertøyet foran kamera, og følte meg både skamfull og flau. Advokaten hadde kopiert opp bildene, og delte dem ut i retten mens han sa «se, hun smiler, hun liker å bli tatt nakenbilder av». Jeg holdt på å bli gal. Noe av det verste gjorde de mot mor. Den samme advokaten ringte til henne og spurte om hun var klar over at hva datteren hennes hadde drevet med her. Hvordan kunne de gjøre det? Det hadde ingen annen hensikt enn å ydmyke, jeg ble helt fra meg ved tanken på hva mor gikk igjennom. En annen advokat ringte til en kvinne jeg hadde jobba for, og sa han var forsvareren min. Jeg drev med prostitusjon i Norge, sa han, han lurte på om jeg hadde vært sånn da hun kjente meg også? Dette er kjente og respekterte advokater i Norge. De ville sverte meg mest mulig, gi retten inntrykk av at alt som hadde skjedd, var frivillig fra min side”

(”Kvinner i ROSA”, 2008, G).

En annen av informantene jeg har snakket med sier det er trist at det ofte er straffesaken som er i fokus og ikke ofrene for menneskehandel. Hun tilføyer at hun synes det er mest problematisk i de sakene hvor det er lite informasjon om bakmannsapparatet for eksempel at bakmennene befinner seg i utlandet.

”Det er vanskelig for kvinnene å forstå at det er straffesaken som avgjør utfallet av videre opphold i Norge. Dessverre er det jo slik at det å være utsatt for menneskehandel i seg selv, ikke gir grunnlag for asyl i landet. Det er forferdelig å høre om ofre som ha vitnet mot sine bakmenn som har ført til fellende dommer, og allikevel blir returnert til hjemlandet. I slike saker synes jeg at det skal være gitt at de får opphold i Norge”.

Informantene synes det er problematisk å råde ofrene til å anmelde bakmenn når de ikke kan gi noen løfter om hva som vil skje med ofrene den neste tiden. Samtlige av mine informanter sier at det burde være andre muligheter enn anmeldelse for å få opphold for de ofrene som ikke ønsker eller tør å angi sine bakmenn eller ikke har bakmenn å anmelde. En kvinne fra prosjektet ”Kvinner i ROSA” sier hun synes det er vanskelig å ikke få vite hva som skjer etter anmeldelse etter å ha fortalt sin historie. Hun forteller at:

”Da jeg fortalte denne historien, kjente jeg meg heldig og full av optimisme. Så kom beskjeden om at jeg ikke får bli. Jeg sank ned i depresjon, kom helt ut av sporet jeg var inne i. De norske ordene fester seg ikke i hjernen min lenger, og alle tanker på arbeid og bosted virker håpløse. Nå har jeg anka avgjørelsen, og ligger våken om natta og venter”

(”Kvinner i ROSA”, 2008, H).

8.6 Instruks om oppholds- eller arbeidstillatelse til utlendinger som har vitnet i straffesak om menneskehandel

I instruks om oppholds- eller arbeidstillatelse til utlendinger som har vitnet i straffesak om menneskehandel skriver arbeids- og inkluderingsdepartementet til UDI at instruksens skal sikre at det som hovedregel, skal innvilges oppholdstillatelse til ofre for menneskehandel som vitner i straffesak mot bakmennene. Videre står det i instruksens at dette skal danne bosettingsgrunnlag for ofrene selv om vilkårene for asyl eller vern mot utsendelse etter § 15, ikke er oppfylt. Instruksens formål er altså å legge til rette for at personer utsatt for menneskehandel skal våge å stå frem i en rettslig prosess uten å være redd for represalier i deres hjemland. Vilkaene for tillatelsen sier blant annet at en utlending som søker beskyttelse

etter å ha vitnet mot sine bakmenn skal få innvilget oppholdstillatelse, dersom det blir tatt ut tiltale etter straffelovens § 224. En slik tillatelse innvilges ikke hvis søkeren fyller vilkårene for asyl eller oppholdstillatelse etter loven § 8 annet ledd, jf. forskriften 21 første ledd, eller hvis det er andre grunner til at tillatelsen ikke bør gis utlendingen. En type grunn kan være at utlendingen har avgitt falsk vitneforklaring. Det andre vilkåret sier at dersom det ikke blir tatt ut tiltale etter straffelovens § 224, kan det vurderes innvilgelse av oppholdstillatelse⁵⁴ hvis saken henlegges på grunn av at;

gjerningsmannen unndrar seg straffeforfølgning, at saken blir overført til et annet land eller at det er en annen grunn til at saken blir henlagt (Instruks om oppholds- eller arbeidstillatelse til utlendinger som har vitnet i straffesak om menneskehandel, 2008, punkt 1 og 2).

Kan denne instruksen i fremtiden være med på å få kvinner ut av prostitusjon og ut av menneskehandel?

8.7 Lovendring 1. januar, 2010

29. juni 2007 fremmet regjeringen forslag til ny utlendingslov. I mange tilfeller fyller ikke utlendingen vilkårene for opphold i landet ifølge det regelverket Norge har i dag. Allikevel er det i mange saker så særegne og tungtveiende individuelle forhold at muligheten for opphold bør være tilstede. Derfor foreslår norske myndigheter å videreføre bestemmelsene som er i dag muligheten til å få innvilget oppholdstillatelse, dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn eller om personen har en sterk tilknytning til landet. De sakene som viser seg å være mest kompliserte er de tilfellene hvor man ikke kan løse sakene gjennom detaljerte lover eller forskrifter, for eksempel saker om menneskehandel. Fordi man er avhengig av en samlet vurdering av ulike menneskelige hensyn påpekes behovet for en viss skjønnsbestemmelse i den nye loven. Ifølge det nye forslaget blir terskelen for oppholdstillatelse forøvrig den samme som i dag (Oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, 2007). Bjarne Håkon Hanssen sier i forslaget om ny utlendingslov at loven skal være en oppdatert lov som skal styrke og tydeliggjøre den enkeltes rettigheter (Ny utlendingslov, 2007, s. 2).

I den nye lovteksten foreslås det at det kan gis oppholdstillatelse selv om de øvrige vilkårene for loven ikke er oppfylt og det foreligger sterke menneskelige hensyn eller utlendingen har

⁵⁴ Etter forskriften § 21 annet ledd

annen tilknytning til landet. Det skal blant annet legges vekt på om utlendingen er offer for menneskehandel (Ny utlendingslov, 2007, § 38, punkt d, s.11).

Mine informanter gir sterkt uttrykk for at de håper at den nye lovendringen vil bidra til at flere ofre for menneskehandel får oppholdstillatelse i Norge.

”Jeg har hørt at man i den nye utlendingsloven skal ta med menneskehandel som et særlig aspekt i vurderingen om opphold på humanitært grunnlag, altså i forhold til sterke menneskelige hensyn. Hvis det kommer frem at et offer ikke har rett til asyl eller beskyttelse, bør man vurdere de sterke menneskelige hensyn slik at offeret allikevel kan ha mulighet til opphold i Norge.

Lovendringen betyr ikke at man er garantert et opphold i landet, men det skal legges vekt på at du har anmeldt bakmenn for menneskehandel. Slik det er nå blir det lagt for lite vekt på skjønn det blir for lite individuelt og alle ofrene havner i et stort system. Jeg er allikevel skeptisk og spent på hvordan praksisen blir etter denne lovendringen. Jeg synes det er svært viktig at ofrene som faktisk anmelder sine bakmenn, bør krediteres for dette. De bør få noen fordeler ved at de setter seg i en risikofylt situasjon. Og sånn det er i dag synes jeg ikke denne ordningen er tilfredsstillende”.

Selv om informantene er svært positive til den nye lovendringen får jeg forståelsen av at de mener at ofre for menneskehandel også nå bør få oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn.

”Det er vel ingen av oss som tør å håpe på at praksisen skal bli mykere før lovendringen kommer, selv om helt klart mener det burde vært vektlagt allerede nå. Allikevel vil jeg på generell basis si at jeg aldri vil råde kvinnene til å anmelde eller at jeg alltid vil råde dem til en anmeldelse. Jeg tror det er kjempe bra at den nye lovendringen kommer snart og at den er med på å gi opphold på humanitært grunnlag. Selv om det ikke er noe eksplisitt løfte om at det skjer i praksis, så håper jeg det. Jeg tror norske myndigheter må se litt lenger, enn et halvt år frem i tid”.

Informantene jeg har snakket med uttrykker bekymring over at det er for lite ressurser hos politiet. At politiet ikke klarer å ta imot anmeldelser skal ikke gå utover ofrene, sier informantene mine. Jeg får også inntrykk av at informantene fortviler over problemet med at dersom bakmenn befinner seg i utlandet er sjansen for at det blir etterforskning og straffesak veldig liten.

Jeg får forståelsen av at mange kvinnene er redd for represalier og trusler fra bakmenn mot seg selv og familie i hjemlandet, og tør derfor ikke anmelde. Det er allikevel viktig at norske myndigheter er med på å beskytte ofrene etter en anmeldelse i stedet for å sette de i en

risikofylt situasjon, hvor de etter en anmeldelse risikerer å bli returnert til hjemlandet. Sjansen for å bli offer for menneskehandel på nytt er absolutt tilstede, sier informantene og tillegger at dagens ordninger ikke er tilfredsstillende.

Kapittel 9. Avslutning

9.1 Sammenfatning

Formålet med denne avhandlingen var å se på hvilke rettigheter kvinner utsatt for menneskehandel har, hvordan reglene fungerer i praksis, og om det norske regelverket bidrar til å få kvinner utsatt for menneskehandel i Norge ut av prostitusjon. Jeg har hatt spesielt fokus mot rettigheter i forhold til helse- og sosialhjelp og har vært interessert i å se på lovens virkninger.

Retts sosiologien ønsker å beskrive og analysere retten i samfunnet (Andenæs, & Mathiesen, 2003). Jeg har i denne oppgaven forsøkt fra et retts sosiologisk perspektiv, å undersøke om det er et gap mellom reglenes formål og de reelle virkningene i forhold til ofre for menneskehandel. Jeg ville finne ut hvorfor ulike målsettinger norske myndigheter ønsker oppnådd i forhold til ofrene ikke blir realisert og var ute etter erfaringer fra personer som arbeider med ofrene. Min avhandling bygger på kvalitative intervjuer med personer fra hjelpeapparat som arbeider med ofre for menneskehandel. I avhandlingen har jeg beskrevet og drøftet mine informanters erfaringer og forståelse av hvordan reglene påvirker kvinner utsatt for menneskehandel. Det vil med andre ord si at jeg har forsøkt å beskrive hvordan regelverket fungerer i praksis for ofrene og ikke bare hvordan reglene er skrevet ned.

Siden Norge fremstår som et attraktivt land for menneskehandel og for prostitusjon har regjeringen i alt utarbeidet tre handlingsplaner mot menneskehandel. Formålet til handlingsplanen er i hovedsak å hindre nyrekruttering og å gi ofrene muligheter til et verdig liv, uten undertrykking og utnyttelse. Hovedmålene i handlingsplanene er blant annet å sikre ofrene et tilpasset tilbud om bistand og beskyttelse i tillegg til å gi økt avdekking og straffeforfølgning av menneskehandlerne (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, 2006-2009). Norske myndigheter bruker ord som helhetlig, tilrettelagt, koordinert og tilpassete tilbud til ofre for menneskehandel. Mine informanter forteller noe helt annet. Informantene bruker helt andre ord for å beskrive ofrenes situasjon. De bruker ord som tilfeldig, fragmentert, personavhengig og ad hoc. Dermed kan vi se at det er sprik mellom reglenes visjoner og det som skjer i praksis.

Mine informanter erfarer at norske myndigheters mål om bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel er ideelle mål, som ikke blir satt skikkelig ut i livet. Informantene forteller at regelverket er så komplisert og uklart, at det kan være vanskelig for de lokale kontorene og ta riktige beslutninger. De sier videre at tiltakene som blir tilbudt ofrene i dag er tilfeldige og mangelfulle og at ofrene på mange områder ikke får den helse- og sosialhjelpen de har krav på.

Formålet med refleksjonsperioden er å bidra til at ofrene skal kunne bryte med miljøet bak menneskehandelen, og legge til rette for at bakmennene skal straffeforfølges.

Mine informanter erfarer at det er for strenge krav til videre opphold for ofrene etter refleksjonsperioden i Norge. Terskelen for å få innvilget refleksjonsperiode er lav, men ifølge mine informanter hjelper det lite når terskelen for videre opphold er høy. Mine informanter forteller at innholdet i refleksjonsperioden er for uklart, og helse- og sosialhjelp til ofrene er verken koordinerte, tilpassete eller forutsigbare. De sier at refleksjonsperioden i utgangspunktet gir ofre for menneskehandel rettigheter og muligheten til helse- og sosialhjelp, men at de allikevel erfarer å måtte krangle med for eksempel sosialkontorer for at kvinnene skal få de rettighetene de har krav på. Samtlige av informantene påpeker problemet med at dersom regelverket er utydelig, blir også rettighetene til ofrene uklare. Enkelt personer må argumentere for rettigheter som kvinnene i utgangspunktet har når de er i refleksjon. Inntrykket jeg har fått gjennom mine intervjuer er at ofrene blir satt i ett system, som ikke har kunnskap om menneskehandel og det er tilfeldig hvem som får hjelp, hvor raskt de får hjelp og hva slags hjelp som blir tilbudt. Samtlige av mine informanter mener dette er feil.

Informantene erfarer at det ikke bare er ansvaret som blir skjøvet frem og tilbake, men at det ikke er noe sted i det offentlige system hvor ansvaret ligger. Dette medfører at bistanden og beskyttelsen blir tilfeldig. Informantene uttrykker at det er svært utilfredsstillende fordi det tar mye tid og finne en spesiell løsning i hver enkelt sak. De tillegger at de fleste ofrene de har vært i kontakt med vil ut av prostitusjon, men at de trenger hjelp og oppfølging til dette av norsk politi og hjelpeapparat.

Helsehjelpen til ofrene for menneskehandel er avhengig av oppholdsstatusen. Kvinner som har fått innvilget en refleksjonsperiode, har krav på fastlege, men opplever fastlegeordningen som tilfeldig og at det tar altfor lang tid å få fastlege. Det er lite kunnskap og hjelp fra kommuner, forteller mine informanter. Oppfølgingen er for dårlig i forhold til kapasitet og kvalitet. Det kommer frem at det er lite tilrettelagt i systemet for å ivareta ofrenes fysiske og

psykiske behov. De fleste ofrene har et stort behov for psykologhjelp og tett oppfølging av fagpersoner med god kompetanse på feltet. Slik tilbud er nå er kvinnene avhengig av innsatsen til enkeltpersoner i hjelpeapparatet, forteller de. Alle informantene er klare på at slik bør det ikke være.

Ifølge mine informanter er det også svikt i systemet, med tanke på hvem som har ansvaret for å dekke de økonomiske utgiftene for ofrene som trenger nødvendig helsehjelp.

Rettighetene er i prinsippet tilstede, men fungerer ikke i praksis for ofrene. I tillegg er det forskjell på hva ofrene for menneskehandel har krav på av helsehjelp, og hva de har behov for. Det viser seg i tillegg og være en del mangler i forhold til kvinner i refleksjon og sosialhjelp. ROSA - prosjektet og PRO - senteret har hatt en viktig rolle der hvor det ordinære systemet ikke har tatt ansvar. Samtlige av mine informanter trekker frem at det er boligproblematikken i refleksjonsperioden som er det største problemet i forhold til sosialhjelp for ofrene. Jeg får forståelsen av at det eksisterer for få boligtilbud, og at problemene blir mange dersom mange ofre må oppholde seg i lang tid på krisesentrene, som er ment som et akutt tilbud. I tillegg er det problematisk å få arbeid for kvinner i refleksjon, blant annet på grunn av uvisshet om fremtiden, språkproblemer, lite arbeidserfaring og lav utdanning. Hjelpen fra norske myndigheter er avgjørende dersom ofre for menneskehandel skal finne refleksjonsperioden som et reelt tilbud.

Samtlige av mine informanter ser for seg etablerte ansvarsgrupper rundt ofrene med ulike støttefunksjoner, som for eksempel lege, psykologer, sosialarbeidere og lignende. Ideelt sett uttrykker informantene at de ser for seg et transittmottak for ofrene, som de kunne oppholdt seg på etter å ha blitt identifisert som et offer for menneskehandel. Her kunne man brukt tid på å kartlegge hver enkelt offer og deres behov i forhold til helse- og sosialhjelp, sier informantene. Setter norske myndigheter bakmennene i fokus, og glemmer behovene til kvinner utsatt for menneskehandel etter refleksjonsperioden? Jeg får forståelsen av gjennom mine informanter at mange av ofrene er redde for represalier og trusler fra bakmenn mot seg selv og familie i hjemlandet, og tør derfor ikke anmelde. De er avhengig av hjelp fra politi og hjelpeapparat for å komme ut av prostitusjon, og for å få muligheten til opphold i Norge. Mine informanter sier at i stedet for å sette ofrene i en risikofylt situasjon hvor de etter en anmeldelse risikerer å bli returnert til hjemlandet, bør de belønnes i form av oppholdstillatelse. Slik er det ikke i dag. Et annet problem ifølge mine informanter, er ressursproblemene hos politiet og hvordan ofrene er avhengig av det tette samarbeidet med politiet for å få innvilget en refleksjonsperiode. Informantene sier det tar langt tid å få levert

en anmeldelse og at grunnen er kapasitetsproblemer. Et annet problem er de dyre tolkeutgiftene politiet har i menneskehandelssaker. Dette gjør at politiet vegrer seg for å gå inn i sakene. Faren blir at de knappe ressursene hos politiet går utover Norges innsats mot bekjempelse av menneskehandel.

Tilbudet fra norske myndigheter til kvinner utsatt for menneskehandel må styrkes. Det må bli klarere regler om botilbud, aktivisering og oppfølging av ofrene etter at de har vært på krisesentrene. Ofrenes rettigheter må tydeliggjøres, særlig i forhold til helse- og sosialhjelp. I tillegg må det arbeides mer mot å ivareta ofre som vitner i straffesak mot sine bakmenn slik at de klarer å komme seg ut av prostitusjon og ut av menneskehandelen.

9.2 Avsluttende kommentarer

Kan man se de praktiske problemene som jeg har trukket frem i denne oppgaven i sammenheng med den moderne rett? Den moderne rett kjennetegnes ved at den er differensiert i form og innhold, og at det lett kan skapes gråsoner og uklarheter mellom for eksempel rett og politikk. Et eksempel på dette kan være for sterk bruk av skjønn i lovgivningen, der deler av den faktiske lovgivningen delegeres til forvaltning eller andre faglige eller rettslige organer (Sand, 1996). Dette kan for eksempel være UDI eller sosialkontorer. Vi kan se at det her skapes en krysning og integrasjon mellom faglige, rettslige, politiske eller administrative diskurser, hvor grensene blir utydelige.

Dersom norske myndigheter blir for preget av den moderne retts tenkning, er jeg redd for at regelverket kan svekke ofrene og deres rettigheter i fremtiden, istedenfor å hjelpe de ut av en vanskelig situasjon. I mange tilfeller ville nok omorganisering av forvaltningsapparatet være et middel å ty til. Mens i andre tilfeller ville det nok ha vært mest ideelt å endre reglene, slik at de blir tilpasset de faktiske forhold, som for eksempel den nye lovendringen 1. januar 2010. Informantene er svært spent på den nye utlendingsloven i 2010, og hvordan praksisen blir etter det. De påpeker at det er viktig å sette mer fokus på behovene til ofre for menneskehandel, og at det må eksistere oppfølging til de ulike behovene både i forhold til helse- og sosialhjelp.

Utfordringene for fremtiden ser ut til å handle om tydeliggjøring av regelverket, slik at det blir mindre rom for tolkning av politi og hjelpeapparatet. Norske myndigheter bør i stor grad tydeliggjøre ansvarsområder i kommunene, kompetanseheve personer som arbeider meg

menneskehandel og i større grad legge til rette de ulike behovene ofre for menneskehandel har. For at Norge skal lykkes i kampen mot menneskehandel, og for å nå målsettingene i regjeringens handlingsplan bør det etableres bedre samarbeidsstrukturer på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Kvinner utsatt for menneskehandel bør få hjelp av et kunnskapsrikt og koordinert hjelpeapparat når de kommer til Norge. Det er uholdbart at kvinnene istedenfor møter tilfeldig og fragmentert hjelp, og er avhengig av enkeltpersoners innsats for å få bistand og beskyttelsen de har behov for. Mange ofre er heldig som møter enkeltpersoner som gjør en ekstraordinær innsats for å hjelpe dem. Allikevel er det svært utilfredsstillende at systemet er så sårbart og avhengig av enkeltpersoners innsats (Dyrlid & Berg, 2008).

Spørsmålet er nok ikke om det trengs fokus på ofre for menneskehandel, men hvordan disse rettighetene til ofrene skal ivaretas av norske myndigheter. Man kan spørre seg om det ikke finnes systemer som er i stand til å ivareta bistanden til ofrene, eller er det organiseringen og ressursene som i stedet for å styrke kvinner utsatt for menneskehandel, svekker deres rettstilling? Det er lite hensiktsmessig med rettsregler, dersom de ikke virker etter sin intensjon i samfunnet (Mathiesen, 2001).

Det viktigste i denne avhandlingen er at det kommer frem at det er avstand mellom lover og reglers intensjoner, og hva som faktisk skjer i virkeligheten. I prinsippet eksisterer det en del rettigheter i forhold til helse- og sosialhjelp, for kvinner utsatt for menneskehandel som kvinner i refleksjon. Det er ikke alle problemstillingene jeg har beskrevet og drøftet i avhandlingen som det finnes noe klart svar på. Jeg har imidlertid fra et rettsosnologisk perspektiv og gjennom informantens erfaringer forsøkt å tydeliggjøre hvilke problemer som eksisterer på feltet.

Ofrene trenger mer enn bare å få klargjort sin oppholdsstatus. Norske myndigheter må tydeliggjøre reglene i forhold til helse- og sosialhjelp. Det ligger store utfordringer i å ivareta ofrenes behov på en tilpasset og helhetlig måte slik at ikke ofrene ser på sin situasjon som håpløs og havner tilbake i prostitusjon. Det er vanskelig å spå fremtiden, og hva som vil skje med den nye loven som trer i kraft 1. januar 2010. Siden alle ofre for menneskehandel har forskjellig utgangspunkt i forhold til rettigheter og oppholdsstatus er norske myndigheter nødt til å nyansere tilbudene og følge opp ofrene mer individuelt. Noen kvinner er i Norge ulovlig uten papirer og uten identifikasjon. Andre kvinner kommer fra Europa og har lov til å

oppholde seg i her. Noen søker asyl eller refleksjonsperiode som medfører en del rettigheter. Man må ikke glemme at det også er kvinner som ikke vil eller av ulike årsaker ikke tør å ta kontakt med politi eller hjelpeapparat, men som allikevel har stort behov for helse- og sosialhjelp. Hva kan norske myndigheter gjøre for å hjelpe disse kvinnene? Ved å gi ofrene mulighet for arbeids- og oppholdstillatelse i landet, kan Norge bidra til å få de ut av menneskehandel og ut av prostitusjonen. Ofrene bør få hjelp til å komme seg ut i arbeid, de bør få bedre sosialhjelp og nok økonomisk støtte til å klare seg i et velferdssamfunn som Norge. I tillegg må ofrene få tilpassete helsetilbud, til både fysiske og psykiske behov, og ofrene for menneskehandel bør belønnes i form av oppholdstillatelse i landet dersom de anmelder sine bakmenn.

Spriket mellom reglene slik de er skrevet ned og slik de fungerer i praksis, er for stort. Reglene må tydeliggjøres, slik at reglene bidrar til å få ofre utsatt for menneskehandel ut av prostitusjon, slik at norske myndigheter kan tilby kvinnene et reelt alternativt. Hvorfor er sosial- og helserettigheter til ofre for menneskehandel avhengig av deres oppholdsstatus, og ikke av deres "status" som offer for menneskehandel? Det er urimelig at bistands- og beskyttelsestilbudet i Norge er tilfeldig og ulikt fordelt til personer som har vært utsatt for det samme.

Litteraturliste

- Album, Dag (1996) ”*Nære fremmede : pasientkulturen i sykehus*”. Oslo : Tano
- Alver, Bente Gullveig og Ørjar Øyen (1997) ”*Forskningsetikk i forskerhverdag : vurderinger og praksis*” Oslo . Tano Aschehoug
- Andenæs, Kristian, Olav Molven, Ørnulf Rasmussen, Kirsten Sandberg og Lasse Warberg (2003) ”*Sosialrett*”, Oslo, 6. utgave, Universitetsforlaget
- Andenæs, Johs (2002) ”*Innføring i rettsstudiet*”. Oslo : Cappelen akademiske forlag, 2002
- Andenæs, Kristian og Thomas Mathiesen (2003) ”*Introduksjon til retts sosiologien*”. To artikler. Stensilserien nr. 94. Institutt for kriminologi og retts sosiologi, Universitetet i Oslo
- Aubert, Vilhelm 1922-1988 (1982) ”*Retts sosiologi*”, Oslo : Universitetsforlaget
- Aubert, Vilhelm 1922-1988 (1976) ”*Rettsens sosiale funksjon*”, Oslo : Universitetsforlaget
- Befring, Anne Kjersti C (2007) ”*Jus i helse- og sosialtjenesten*”, Oslo, Damm
- Bentzon, A. W.; Agersnap, T.; Stewart, J.; Ncube, W. & Hellum, A. “*Ch. 1: Introduction & Ch 10: Grand or Ground Theories*”, i (red) Anne Hellum & Julie Stewart(1998) Pursuing Grounded Theory in Law. South-North Experiences in Developing Woman`s Law, Copyright, Tano Aschehoug
- Bratholm, Anders og Nils Kristian Sundby (1976) (red.) ”*Kritisk juss*”. Oslo : Pax
- Bunæs, Runa, Kristin Ottesen Kvigne og Bjørn Vandvik (2004) (red.) ”*Utlendingsrett*” Oslo, Universitetsforlaget

- Burgess, Robert G (1984) "*In the field : an introduction to field research*".
London : Allen & Unwin
- Dyrlid, Linda, & Berit Berg (2008)
"*Menneskehandelens ofre – fra utnytting til myndiggjøring*"
Evaluering av ROSA-prosjektet, NTNU-Samfunnsforskning
- Flick, Uwe (2006) "*An introduction to qualitative research*". London : Sage Publications
- Fog, Jette (2004) "*Med samtalen som utgangspunkt : det kvalitative forskningsinterview*"
København : Akademisk Forlag
- Guvå, Gunilla & Ingrid Hylander (2005) "*Grounded theory : et teorigenererende
forskningsperspektiv*" : København : Reitzel
- Hydén, Håkan (2002) "*Rättsociologi som rättsvetenskap*". Lund : Studentlitteratur
- Høstmælingen, Njål (2003) "*Internasjonale menneskerettigheter*", Oslo : Universitetsforlaget
- Kjønstad, Asbjørn, og Aslak Syse (2008) "*Velferdsrett I*" Grunnleggende rettigheter,
rettssikkerhet og tvang. Oslo : Gyldendal Akademisk
- Kjønstad, Asbjørn og Aslak Syse(1997) "*Velferdsrett*", Oslo, Ad notam Gyldendal
- Kjønstad, Asbjørn (2007) "*Helserett*". Oslo : Gyldendal akademisk, 2. utgave
- Kjønstad, Asbjørn og Aslak Syse (2003) "*Helseprioriteringer og pasientrettigheter*" :
Oslo : Ad Notam Gyldendal
- Kjønstad, Asbjørn og Aslak Syse (1994) "*Helserettslige emner : rett til helsehjelp,
taushetsplikt og informert samtykke, sinnslidende og psykisk utviklingshemmete*".
Oslo : Ad Notam Gyldendal
- Kvale, Steinar (1997) "*Det kvalitative forskningsintervju*". Oslo : Ad notam Gyldendal

Larsen, Dalberg Jørgen (1999) ”*Lovene og livet : en rettsociologisk grundbog*”
København : Akademisk Forlag A/S, 4. udgave, 1.opplag

Mathiesen, Thomas (2001) ”*Retten i samfunnet: en innføring i rettsosiologi*”.
Oslo : Pax Forlag

Møse, Erik (2002) ”*Menneskerettigheter*”. Oslo . Cappelen Akademiske Forlag

Nylehn, Børre & Anne Marie Støkken (2002) (red). ”*De Profesjonelle : relasjoner, identitet og utdanning*” , Oslo : Universitetsforlaget

Ohnstad, Bente (2002) ”*Rettigheter og plikter etter ny helselovgivning*”. Bergen :
Fagbokforlag,

Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2005-2008)

Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2006-2009)

Sand, Inger-Johanne (1996) ”*Hva er den moderne retten? Niklas Luhmanns bidrag*”, i
Sosiologi i dag 26 (1) 1996. Copyright, Novus forlag

Skilbrei, May-Len, Irina Polyakova (2006) ”*My life is too short; I want to live now*”:
kvinner fra Øst-Europa forteller om veien til og livet i prostitusjon i Norge.
Oslo : Universitetet

”*Sosialt arbeid i forhold til menneskehandel og prostitusjon*”

Bacheloroppgave i velferdsfag 2007, BVEL302, Kandidatnummer 323
Høgskolen i Oslo-avdeling for samfunnsfag

Strøm, Leif (2006) ”*Hvilke utlendinger kan få oppholdstillatelse i Norge? : en innføring i norsk utlendingsrett*” : håndbok for flyktningearbeidere, 5.utgave

Svanberg, Jan (2008) ”*Rättssociologi- en introduktion*” : Lund : Studentlitteratur

Syse, Aslak (2004) ”*Pasientrettighetsloven : med kommentarer*”. Oslo : Gyldendal akademisk, 2.utgave

Thagaard, Tove (2002) ”*Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitativ metode*”. 2.utgave Bergen : Fagbokforlaget

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 14. desember 2001. Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 19.oktober 2004.

Wacks, Raymond (2006) ”*Philosophy of law : a very short introduction*” Oxford : Oxford University Press

Warberg, Lasse (1995) ”*Norsk helserett*”. Oslo : TANO

Norges offentlige utredninger NOU

NOU 2004: 20 Ny utlendingslov

NOU 2008: 14 Samstemt for utvikling?

Internett sider:

Aftenposten

Publisert: 03.01.09

”Sexhandelen har flyttet innendørs”

URL: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article2846972.ece> [Lesedato : 05.01.09]

Dagsavisen

”Full stopp i jakten på menneskehandlere”

Publisert 06.10.2008, av Tore Letvik

URL: <http://www.dagsavisen.no/innenriks/article372370.ece>

[Lesedato : 28.04.09]

Fremskrittspartiet

”Usikker fremtid for STOP”

Publisert 13.10.2008, av David Lande

URL: <http://www.frp.no/Innhold/FrP/Usikker+fremtid+for+STOP.d25-TgdnY4-.ips>

[Lesedato : 28.04.09]

FAFO

May-Len Skilbrei, Marianne Tveit og Anette Brunovskis. Fafo-rapport 525, 2006

”Afrikanske drømmer på europeiske gater

Nigerianske kvinner i prostitusjon i Norge”

URL: <http://www.fafo.no/pub/rapp/525/525.pdf> [Lesedato : 20.01.09]

Gyldendals rettsdata

URL: <http://abo.rettsdata.no/propub/template.htm?view=main>

- L15.05.2008 nr. 35 Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Utlendingsloven), § 28, 2008, kap 4 [Lesedato : 10.02.09]
- Inst. O. nr 3 (2008-2009) Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i straffeloven 1902 og straffeprosessloven (kriminalisering av kjøp av seksuell omgang eller handling mv) [Lesedato : 12.01.09]

- L19.11.1982 nr. 66 Lov om helsetjenesten i kommunene (kommunehelsetjenesteloven) [Lesedato : 08.12.08]
- L02.07.1999 nr. 63 Lov om pasientrettigheter (Pasientrettighetsloven) Lesedato : 15.12.08]
- L13.12.1991 nr. 81 Lov om sosiale tjenester m.v. (Sosialtjenesteloven) [Lesedato : 02.02.09]
- L22.05.1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven) [Lesedato : 03.03.09]

Krisesentersekretariatet

”Prostitusjon og handel med kvinner”.

Nettverk mot prostitusjon og handel med kvinner, og med økonomisk støtte fra Nordisk Ministerråd og Justisdepartementet, Oslo 2003.

URL: http://www.krisesenter.com/materiell/pdf/prostitusjon_.pdf [Lesedato : 03.02.09]

”Kvinner i ROSA”

Publisert.: 09.12.08

A

URL: http://portretter.no/_kvinnerirosa/c54576/artikkel/vis.html?tid=55171

[Lesedato : 21.04.09]

B

URL:

http://portretter.no/_kvinnerirosa/c54576/biografi/vis.html?tid=55158&strukt_tid=54576

[Lesedato : 21.04.09]

C

URL:

http://portretter.no/_kvinnerirosa/c54576/biografi/vis.html?tid=55266&strukt_tid=54576

[Lesedato : 21.04.09]

D

URL:

http://portretter.no/kvinnerirosa/c54576/biografi/vis.html?tid=55275&strukt_tid=54576

[Lesesato : 21.04.09]

E

URL:

http://portretter.no/kvinnerirosa/c54576/biografi/vis.html?tid=55260&strukt_tid=54576

[Lesedato : 21.04.09]

F

URL:

http://portretter.no/kvinnerirosa/c54576/biografi/vis.html?tid=55269&strukt_tid=54576

[Lesedato : 21.04.09]

G

URL:

http://portretter.no/kvinnerirosa/c54576/biografi/vis.html?tid=55263&strukt_tid=54576

[Lesedato : 21.04.09]

H

URL:

http://portretter.no/kvinnerirosa/c54576/biografi/vis.html?tid=55272&strukt_tid=54576

[Lesedato : 21.04.09]

I

URL:

http://portretter.no/kvinnerirosa/c54576/biografi/vis.html?tid=55287&strukt_tid=54576

[Lesedato: 21.04.09]

K

URL:

http://portretter.no/kvinnerirosa/c54576/biografi/vis.html?tid=55281&strukt_tid=54576

[Lesedato : 21.04.09]

Lovdata

Almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven). ”21de Kapitel. Forbrydelser mod den personlige Frihed”. § 224

A

URL: <http://www.lovdata.no/all/tl-19020522-010-025.html> [Lesedato : 22.01.09]

Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

”Kapittel 2. Arbeid, opphold og bosetting m.m.”

B

URL: <http://www.lovdata.no/all/tl-19880624-064-002.html> [Lesedato : 09.02.09]

PRO - senteret

”Hva er PRO senteret?”

URL: http://www.prosenteret.no/images/stories/brosjyrer/pro_senteret_norsk.pdf

[Lesedato : 30.03.09]

Årsrapport 2008, ”Året 2008, et paradigmeskifte i norsk prostitusjonspolitik?”

URL:

<http://www.prosenteret.no/images/stories/aarsrapporter/Pro%20aarsrapport%202008.pdf>

[Lesedato : 22.04.09]

Regjeringens hjemmesider

”Nødhjelp til personer uten lovlig opphold”, 04.10.2004

URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/andre/brev/utvalgte_brev/2004/Nodhjelp-til-personer-uten-lovlig-opphold.html?id=91176 [Lesedato : 12.03.09]

”Oppholdstillatelse på humanitært grunnlag”, 29.06.2007

URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/Innvandring/midtspalte/ny-utlendingslov/Oppholdstillatelse-pa-humanitart-grunnla.html?id=475619>

[Lesedato : 27.04.09]

”Ny utlendingslov”, 29.06.2007

Av Arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen

URL:

http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/taler_artikler/2007/PK_BHH_2007_ny_utlendingslov.ppt#286,2.Innledning [Lesedato : 27.04.09]

”KRÅDS konferanse om menneskehandel”, 2007

Publisert : 24.10.2007, av Statssekretær Astri Aas – Hansen

URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dep/politisk_ledelse/astri_aas_hansen/Taler-og-artikler/2007/Apningstale-under-KRADs-konferanse-om-me.html?id=486764

[Lesedato : 28.04.09]

ROSA - prosjektet

”Veiviser til assistanse- for kvinner som er utsatt for menneskehandel”, 2007

URL: <http://www.rosa-help.no/pdf/veiviser%20til%20assistanse.pdf> [Lesedato : 28.01.09]

Årsrapport ROSA - prosjektet, 2007, ”Stopp menneskehandelen”

URL: <http://www.rosa-help.no/pdf/ROSA-aarsrapport2007.pdf> [Lesedato . 30.11.08]

Utlendingsdirektoratet

”Refleksjonsperiode”, 2008

URL: <http://www.udi.no/templates/Tema.aspx?id=9580> [Lesedato : 27.01.09]

”Helsetilbud for asylsøkere”, 2007

URL: <http://www.udi.no/templates/Page.aspx?id=8971> [Lesedato : 24.04.09]

”Menneskehandel – er vi på rett spor?” En rapport av på grunnlag av Det kriminalitetsforebyggende råds konferanse i Oslo 23. oktober, 2007

URL: <http://www.krad.dep.no/filestore/Menneskehandel.pdf>

Rundskriv

Publisert: 15.05.2008

Nr.: AI-10/06

”Instruks om midlertidig arbeids – eller oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel”

URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/rundskriv/2008/ai-1006.html?id=511459&epslanguage=NO> [Lesedato : 09.02.09]

Publisert: 01.11.2008

Nr.: AI-64/08

”Instruks om oppholds- eller arbeidstillatelse til utlendinger som har vitnet i straffesak om menneskehandel”

URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/rundskriv/2008/ai-6408-instruks-om-oppholds--eller-arbe.html?id=534411> [Lesedato : 18.03.09]

Publisert 07.05.2004

UDI 2004-019 SODA: *”Utsatt utreisefrist ved bort- og utvisningsvedtak for personer som antas å være offer for menneskehandel (refleksjonsperiode)”*

URL: <http://www.udi.no/upload/Rundskriv/Rundskriv%202004/rs2004-019a.doc>
[Lesedato : 07.02.09]

Publisert 31.01.06

A-2006-003

”Retningslinjer for hvem som skal gis midlertidig botilbud i asylmottak etter endelig avslag på asyl”

URL: <http://www.udiregelverk.no/sitecore/content/Home/Rettskilder/AID-KRD%20rundskriv%20og%20instrukser/A-2006-003%20Retningslinjer%20for%20hvem%20som%20skal%20gis%20midlertidig%20botilbud%20i%20asylmottak%20etter%20endelig%20avslag.aspx> [Lesedato : 27.04.09]

Antall ord i denne avhandlingen: 36031 ord

Vedlegg 1

Informasjonsskriv

Sheela Smeby
Institutt for kriminologi og rettssosiologi
Universitetet i Oslo
P.b. 6706 St. Olavs plass
0130 Oslo

Oslo, xx.xx.2008

Forespørsel om å delta i intervju i forbindelse med masteroppgave om menneskehandel

Jeg er masterstudent i rettssosiologi ved Universitetet i Oslo og holder nå på med den avsluttende masteroppgaven. Temaet for oppgaven er kvinner som er utsatt for menneskehandel i Norge, i forhold til prostitusjon eller andre seksuelle formål. Jeg er interessert i å kartlegge hvilke hindringer kvinner utsatt for menneskehandel, møter i det norske regelverket. Jeg vil rette fokus mot problemer innenfor tre type rettigheter: Rettigheter i forhold til helse, sosiale rettigheter, og rettigheter i forbindelse med oppholdsstatus.

For å belyse problemstillingen ønsker jeg å intervju mellom 8-12 bistandsadvokater og personer fra hjelpeapparatet, som jobber med menneskehandel. Mine spørsmål vil dreie seg om hvilke hindringer, kvinner utsatt for menneskehandel til Norge møter. Jeg vil forsøke å finne ut om det er samsvar mellom de politiske målsetningene og regelverket. Jeg vil bruke båndopptaker og ta notater mens vi snakker sammen. Intervjuene vil ta omtrent en time, og vi vil sammen bli enige om passende tid og sted. Jeg er svært fleksibel i forhold til tidspunkt og sted, og kommer gjerne til deg, hvor det måtte passe.

Jeg håper du har anledning til å delta i intervjuet, og du kan trekke deg når som helst underveis, uten å måtte begrunne dette nærmere. Dersom du velger å trekke deg, vil de innsamlede data ikke bli brukt. Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt, og ingen enkeltpersoner vil kjenne deg igjen i det ferdige utkastet av oppgaven. De innsamlede opplysningene anonymiseres og opptakene slettes når oppgaven er ferdig innen utgangen av 2009.

Dersom du har lyst til å være med på intervjuet er det fint om du sender meg en mail eller tar kontakt på telefon. Jeg kommer også til å tillate meg å kontakte ditt kontor med en muntlig forespørsel om intervju.

Hvis det er noe du lurer på kan du ringe meg på 45000604, eller sende en e-post til sheelassen@gmail.com Du kan i tillegg kontakte min veileder, Professor Ragnhild Helene Hennum, ved Institutt for offentlig rett, på 22859483 eller på epost: r.h.hennum@jus.uio.no

Med vennlig hilsen

Sheela Smeby

Vedlegg 2

Intervjuguide

I dette prosjektet vil jeg se på den norske lovgivningen og dens virkninger til ofre for menneskehandel og vil forsøke å kartlegge hvilke rettigheter kvinner utsatt for menneskehandel har i Norge. Mitt fokus vil være å se på styrker og svakheter ved reglene, spesielt i forhold til helse- og sosialhjelp til ofrene. Jeg ser spesielt på rettigheter kvinner har rett på og behov for i refleksjonsperioden.

Refleksjonsperioden

1. Kan du starte med å fortelle om refleksjonsperioden og dens innhold?
2. Er refleksjonsperioden et lavterskeltilbud?
3. Fungerer refleksjonsperioden?
4. Opplever kvinnene selv refleksjonsperioden som et bra tiltak, og hva gjør den fristende?
5. Hva er problematisk i forhold til refleksjonsperioden, og hvorfor?
6. Har kvinnene noe annet tilbud enn refleksjonsperioden?
7. Er det noe i refleksjonsperioden du synes burde vært annerledes?
8. Hvorfor ville du eventuelt gjort de endringene?
9. På hvilke områder hemmer eller fremmer refleksjonsperioden disse kvinnenes rettigheter i Norge?
10. Er det noe du synes er uklart ved refleksjonsperiodens innhold, eventuelt hva burde vært klarere?
11. Tror du det er noen som utnytter refleksjonsperioden?
12. Er kvinnenes rettigheter og behov i hovedfokus under refleksjonsperioden eller er norske myndigheters fokus på å avdekke og straffeforfølge bakmenn?

Tenker du det er noen andre problemer/utfordringer omkring ofre for menneskehandel og refleksjonsperioden, eventuelt hvilke?

Rettigheter i forhold til helse

1. Hvordan opplever du helsetilbudene til kvinner som er ofre for menneskehandel i Norge? Er det noe i reglene som er uklare?
2. Som jeg har fått forståelsen av etter å ha lest evalueringen av ROSA - prosjektet, er et tilbakevendende tema knyttet til helsehjelp i form av behov for lege, tannlege, og psykolog. Hvordan synes du slike tilbud er til kvinner i refleksjon? Hva fungerer eventuelt ikke?
3. Burde kvinnene hatt krav på støtte til psykolog?
4. Som jeg har skjønnt får kvinner som søker refleksjon tildelt et D-nummer som gjør at de har tilgang på fastlegeordningen, men at ventetiden kan være lang. Hva tenker du om dette med D-nummer?
5. Er det forskjeller på hva kvinner utsatt for menneskehandel har rett på og hva de har behov for i forhold til helsehjelp, eventuelt hva?
6. Fremstår refleksjonsperioden som lite attraktiv for kvinnene, dersom de ikke får tilgang på fastlegeordningen?
7. Er det problemer i forhold til de økonomiske ytelsene som ofre for menneskehandel trenger i forhold til helsehjelp?

Er det andre aspekter ved helsehjelp vi ikke har snakket om som du vil trekke frem?

Sosiale rettigheter

1. Hva tenker du om ofre for menneskehandel og tilbud om sosialhjelp? S
Synes du regelverket er uklart?
2. Er det problemer knyttet til boligtilbud for kvinner i refleksjon?
3. Hvilke problemer og utfordringer anser du som størst og hvorfor?
4. Hva tenker du kan være andre alternativer?
5. I handlingsplanen spesifiseres nærmere hva sosiale tiltak bør omfatte, men i evalueringen av ROSA - prosjektet kommer det frem at lite har skjedd på området. Hva tenker du om dette? Er det for dårlig språkopplæring og sosial oppfølging?
6. Hva tenker du om kulturformidlere?

7. Er det et sprik mellom ofrenes rettigheter og ofrenes behov i forhold til sosialhjelp?
Har du eventuelt eksempler på hva de har behov for, så de blir tilbudt i dag?
8. Som jeg har forstått etter ROSA evalueringsrapporten, rapporteres det om stort sprik mellom sosialhjelpsatsene i de enkelte kommunene, opptil 100%, fra minst til mest.
Hvorfor er det forskjell på kommunene?

Er det andre momenter ved ofre for menneskehandel og sosialhjelp du vil trekke frem?

Anmeldelse av bakmenn

1. Hva tenker du om ofre for menneskehandel og anmeldelse av bakmenn?
2. Hvilke problemer kan oppstå ved anmeldelser?
3. Er det noen som velger å ikke anmelde og hvorfor?
4. Hva skjer dersom ofrene anmelder og det ikke blir opprettet straffesak? Er det eventuelt noen problemer knyttet til dette?
5. Er det andre aspekter ved dette du ser som problematisk?
6. Opplever du noe fraskyving av ansvar fra de ulike hjelpeinstansene eller fra politiet?
9. Etter å ha møtt i retten og med stor fare for egen sikkerhet levert vitneforklaringer mot halliker og menneskehandlere, har kvinner utsatt for menneskehandel likevel fått avslag fra UDI på søknader om opphold i Norge. Hva tenker du om dette?
10. Er det problemer knyttet til for lite bruk av skjønn i regelverket dersom for ofre for menneskehandel? Er det noe som kunne vært annerledes sammenlignet med for eksempel andre typer opphold i landet?
11. Hvordan kan man få flere kvinner til å vitne i retten mot sine bakmenn når mange har nære relasjoner til dem, eller når deres bakmenn for eksempel truer ofrenes familie i hjemlandet?

Er det noe du vil tillegge i forbindelse med anmeldelse av bakmenn og ofre for menneskehandel?

Annet

Er det noe mer du mener jeg trenger å vite som vi ikke har snakket om?