

Anette Brunovskis, May-Len Skilbrei
og Marianne Tveit

Pusterom eller ny start?

Evaluering av refleksjonsperioden for
ofre for menneskehandel

Anette Brunovskis, May-Len Skilbrei og Marianne Tveit

Pusterom eller ny start?

**Evaluering av refleksjonsperioden for
ofre for menneskehandel**

© Fafo 2010

ISBN 978-82-7422-776-7 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-777-4 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: © Jann Lipka / Mira / Samfoto

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
1 Innledning	7
Begrepsavklaring	9
2 Metode	11
3 Refleksjonsperioden for ofre for menneskehandel	15
Det internasjonale rammeverket	15
Den norske refleksjonsperioden	19
Bruk av refleksjonsperiode og relaterte oppholdstillatelser	22
Danmark, Finland og Sverige	25
4 Refleksjonsperioden og assistanse til ofre.....	31
Veien til refleksjon	32
Bevisst valg eller eneste løsning.....	36
Gode hjelpere	38
De som takker nei	39
Assistanse i praksis	40
Bolig.....	41
Helse	49
Innhold og aktivisering.....	52
Oppsummering.....	58
5 Bruken av refleksjonsperioden og andre oppholdsordninger....	61
Overgang mellom refleksjonsperiode og asylsøknad.....	61
Andre muligheter for å få bli – familiegjenforening.....	64
Hvordan går det med reflektanter senere?	66
6 Refleksjonsperioden og straffeforfølgelse av menneskehandel	69
Den innledende fasen av refleksjonsperioden.....	70
Anmeldelse	76

Overgangen mellom refleksjon og midlertidig opphold	83
Tilrettelegger refleksjonsperioden for straffeforfølgelse?.....	84
Hvem skal gi ofrene råd, og om hva?.....	86
Erfaringer og råd videre	88
7 Diskusjon og anbefalinger	95
Litteratur	103

Forord

Denne rapporten presenterer en evaluering av den norske refleksjonsperioden for antatte ofre for menneskehandel, utført av Fafo på oppdrag av Justis- og politidepartementet høsten 2010. Vi er takknemlige for denne muligheten til å fortsette vårt forskningsarbeid på menneskehandel. Menneskehandel er et komplekst tema, både hva gjelder utforming av ordninger og konsekvenser for enkeltmennesker, og en solid kunnskapsbase for beslutninger er derfor svært viktig. Det er vårt håp at denne rapporten kan bidra til den eksisterende kunnskapen om menneskehandel i Norge, og være del av et grunnlag for fortsatt diskusjon av hva som er gode ordninger for en gruppe mennesker som ofte er svært sårbare.

Vårt oppdrag i dette prosjektet har vært å vurdere hvordan refleksjonsperioden for antatte ofre for menneskehandel fungerer i dag. Dette hadde ikke vært mulig uten deltakelsen til mange av de som i dag jobber på dette feltet og som har gjort seg erfaringer med å tilby assistanse til ofre for menneskehandel eller bygge straffesaker mot menneskehandlere. Aktører i hjelpeorganisasjoner, politi, og i kommunale og statlige organer, og advokatene til ofre, har delt av sin tid og kunnskap, og dette er vi svært takknemlige for. Den kanskje mest sentrale gruppen av respondenter i dette prosjektet har vært ofrene for menneskehandel, som har delt sine erfaringer og tanker med oss.

Underveis har vi hatt nyttige diskusjoner med og kommentarer fra referansegruppen til prosjektet, med representanter fra Justis- og politidepartementet og fra Utlendingsdirektoratet. Som alltid har vi også nytt godt av støtten fra gode kolleger på Fafo. En spesiell takk går til Jon Pedersen for kommentarer og innspill på rapporten.

Oslo, desember 2010

Anette Brunovskis, May-Len Skilbrei og Marianne Tveit.

1 Innledning

Refleksjonsperioden er en midlertidig oppholdsordning for antatte ofre for menneskehandel, som skal ha en lav terskel for innvilgelse og har en varighet på et halvt år. Intenjonen er at det antatte offeret skal kunne komme seg bort fra utnyttning, få bistand og beskyttelse, og få tid og rom til å reflektere over hvorvidt han eller hun vil samarbeide med politiet. Da den norske refleksjonsperioden for antatte ofre for menneskehandel ble lansert av daværende kommunal- og regionalminister Erna Solberg i 2004, var det som respons på en økende fokusering på menneskehandel i Norge. Fra årtusenskiftet hadde prostitusjonen, spesielt i hovedstaden, synlig endret seg. Gateprostitusjonen, tradisjonelt en arena dominert av norske rusmisbrukende kvinner, ble preget av til dels ganske unge østeuropeere. Inntrykket var dessuten at mange av disse kvinnene var under sterk kontroll og sto i gjeld til såkalte bakmenn. Flere og flere avisoppslag utpekte dette til vår tids moderne slaveri. En kartlegging av prostitusjonsmarkedet i Oslo viste at også det såkalte innemarkedet var dominert av utenlandske kvinner, og mer enn 60 nasjonaliteter var representert i prostitusjon i Oslo i 2003 (Brunovskis og Tyldum 2004).

Denne utviklingen var ny i Norge, men del av en internasjonal trend som var blitt merkbar langt tidligere i andre land. Denne formen for utnyttning var ikke ny, men flere og flere land opplevde at det eksisterende systemet for assistanse og etterforskning var lite egnet til å møte utfordringen. Politi i flere land koblet nettverkene bak menneskehandel sammen med andre former for kriminalitet, som våpen- og narkotikaomsetning. Dette ga tyngde til et sterkt søkelys på justispolitiske virkemidler for å komme menneskehandel til livs. Samtidig krevde andre krefter, særlig kvinne- og hjelpeorganisasjoner innenfor den frivillige sektoren, at vekten måtte ligge på å hjelpe ofrene for menneskehandel.

Et hinder, både for å innhente opplysninger fra ofre som vitner og fornærmede, og for å kunne tilby hjelp, var at menneskehandel foregikk på tvers av grenser, og at mange av ofrene ikke hadde gyldig opphold i det landet hvor de ble utnyttet. I svært mange land ble ofre for menneskehandel pågrepet, ofte for forhold knyttet til den situasjonen de var i, og returnert til opprinnelseslandet. Urimeligheten i dette førte til at sterke krefter på høyt internasjonalt politisk nivå arbeidet for å sette en minstestandard for behandling av ofre for menneskehandel.

I dag har den norske ordningen med refleksjonsperiode eksistert i seks år, og den har gjennomgått store endringer i løpet av denne tiden. Ordningen ble betydelig ut-

videt, fra 45 dager til seks måneder, i 2006. Siden den gang har hjelpeapparat, politi og andre aktører på menneskehandelsfeltet høstet erfaringer med at noen aspekter ser ut til å fungere etter hensikten, mens andre ikke gjør det. I denne rapporten presenterer vi en evaluering av den norske refleksjonsperioden, utført på oppdrag av Justis- og politidepartementet høsten 2010.

Det er mange spørsmål til en ordning som er kompleks, og som forholder seg til mennesker som er i en vanskelig livssituasjon. En slik rapport som denne kan nødvendigvis ikke svare på alle spørsmål som er relevante. Noen hovedtema ligger i vårt oppdrag fra Justis- og politidepartementet:

- Hvorvidt ordningen fungerer for antatte ofre for menneskehandel, hva som er styrker og hva som er svakheter med den måten ordningen er utformet på i dag
- Hvorvidt ordningen bidrar til økt straffeforfølgelse av menneskehandel
- Hvordan ordningen forholder seg til annet regelverk og andre former for opphold i Norge

Selv om denne evalueringen primært skal ta for seg selve refleksjonsperioden, altså den innledende seks måneders oppholdstillatelsen for ofre for menneskehandel, er det naturlig å se den i sammenheng særlig med muligheten for påfølgende opphold, og også andre grunnlag for opphold i Norge, som asyl. Som vi vil vise i rapporten, vil de fleste som får innvilget refleksjonsperiode gå over til et eller annet nytt oppholdsgrunnlag (midlertidig oppholdstillatelse, asylsøknad) etter at den innledende fasen er over. Denne evalueringen fokuserer på helheten i hvordan ordningen fungerer. En detaljert analyse av de juridiske aspektene ved forskjellige oppholdsgrunnlag samt detaljerte sider ved finansiering og strukturering av hjelpetilbudene ligger utenfor rammene av denne rapporten.

Under temaene vi vil behandle ligger mange underspørsmål, som vi vil forsøke å besvare i løpet av rapporten. I kapittel 2 beskriver vi hvordan vi har gått fram for å innhente det materialet vi bygger våre drøftinger og konklusjoner på.

Refleksjonsperioden i Norge er en del av våre internasjonale forpliktelser, og kapittel 3 presenterer den internasjonale bakgrunnen for ordningen, samt en presentasjon av det norske regelverket og refleksjonsperiodens utvikling. I tillegg gir vi en gjennomgang av bruken av refleksjonsperiode og relaterte oppholdstillatelser fra 2008 til 2010, samt av refleksjonsperiodene i Danmark, Finland og Sverige, før vi peker på trekk ved disse som kan være interessante å merke seg også i en norsk sammenheng.

Kapittel 4 beskriver og drøfter hvordan refleksjonsperioden fungerer med hensyn til å yte hjelp og bistand til antatte ofre for menneskehandel.

I kapittel 5 ser vi på hvordan refleksjonsperioden står i forhold til andre ordninger, og da særlig hva som er utfordringer når de som tidligere har hatt refleksjonsperiode

søker asyl. Videre behandler vi også spørsmålet om hva som skjer med tidligere reflek-
tanter etter at perioden er utgått, og hvilke framtidssikter de har.

Kapittel 6 analyserer ordningen i lys av hvorvidt den bidrar til straffeforfølgelse av
menneskehandlere.

Kapittel 7 presenterer en diskusjon og anbefalinger om hva som kan gjøres for å
bedre ordningen slik den står i dag.

Begrepsavklaring

Menneskehandel, offer for menneskehandel og antatt offer for menneskehandel

I Norge er menneskehandel definert i straffeloven § 224¹, og det er denne definisjonen
vi tar som utgangspunkt for vår forståelse av menneskehandel. I tillegg vil vi bruke
begrepene «offer for menneskehandel» og «antatt offer for menneskehandel» gjen-
nom rapporten. For å få innvilget refleksjonsperiode skal det være nok å være et antatt
offer, det vil si at det foreligger holdepunkter for at personen er utsatt for menneske-
handel (Utlendingsforskriften § 8-3). I praksis vil disse begrepene (offer og antatt offer)
gjærne brukes om hverandre, uten at det nødvendigvis betyr at status for personen er
mer avklart i det ene enn det andre tilfellet.

Refleksjonsperiode og relaterte begrensede oppholdstillatelser

I denne rapporten er det som nevnt over refleksjonsperioden som er det sentrale i
evalueringen, samtidig som den må ses i sammenheng med de relaterte begrensede
oppholdstillatelsene (antatte) ofre for menneskehandel kan innvilges. Innholdet i de
forskjellige tillatelsene beskrives nærmere i kapittel 3. Det er litt ulik praksis på begreps-
bruk på dette feltet, og vi har notert oss at noen bruker begreper som «refleksjon 1»,

¹ **Straffeloven § 224: Forbud mot handel med mennesker:** «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 er uten betydning, med mindre ingen uaktsomhet foreligger i så måte. Grov menneskehandel straffes med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelsen om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på om den som er utsatt for handlingen, var under 18 år, om det ble brukt grov vold eller tvang eller om handlingen ga betydelig utbytte».

«refleksjon 2» og «refleksjon 3» for å referere til de forskjellige oppholdsgrunnlagene som er spesielt knyttet til (antatt) menneskehandel. Det er derfor viktig å presisere at det kun er den innledende fasen som er den egentlige refleksjonsperioden, mens etterfølgende opphold heter «begrenset oppholdstillatelse». Personer som mottar refleksjonsperiode refereres ofte til som «reflektanter».

Asyl og beskyttelse

I lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her, kapittel 4, paragraf 28, omtales «Oppholdstillatelse for utlendinger som trenger beskyttelse (asyl)». Dette var tidligere omtalt som asyl, og gjenspeilet i begrepsbruk som «søke asyl», «asylsøknad», osv. Den korrekte begrepsbruken i dag er «søke beskyttelse (asyl)» eller «søknad om beskyttelse (asyl)», og så videre. I denne rapporten velger vi å bruke de gamle begrepene (asyl) av praktiske hensyn. Vi ser at våre informanter, som vi regner som representative for store deler av målgruppen for denne rapporten, fremdeles bruker de gamle begrepene, og anser det som viktig at det er klarhet i hva vi refererer til. I tillegg er det potensial for forvirring ved bruken av begrepet «beskyttelse», fordi dette i menneskehandelssammenheng også brukes i en annen mening enn som grunnlag for opphold. Det er for eksempel vanlig å snakke om at ofre for menneskehandel skal tilbys «bistand og beskyttelse», uten at dette refererer til at de nødvendigvis skal innvilges *opphold* som del av denne beskyttelsen.

Hjelpeapparatet

Når vi snakker om hjelpeapparatet for ofre for menneskehandel i Norge, mener vi de tiltakene som på ulike måter kommer i kontakt med ofre for menneskehandel og som har som hovedoppgave eller en av flere oppgaver å bistå denne gruppen. Dette er snakk om sosiale tiltak rettet inn mot prostitusjonsmiljøer, NAV og statlig finansierte prosjekter opprettet for å bekjempe menneskehandel, ROSA² og KOM³. I tillegg jobber International Organization for Migration (IOM) med frivillig retur av illegale innvandrere, deriblant også ofre for menneskehandel.

² ROSA (Reetablering, Oppholdssteder, Sikkerhet, Assistanse) er et prosjekt som tilbyr bistand og beskyttelse til antatte ofre for menneskehandel. ROSA drives av Krisesentersekretariatet og ble opprettet 1. januar 2005 i forbindelse med *Regjeringens handlingsplan mot handel med kvinner og barn 2003-2005*.

³ Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) er et statlig prosjekt opprettet i november 2006 i forbindelse med *Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2006-2009): Stopp Menneskehandel*. KOM har et nasjonalt koordineringsansvar for arbeid med bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel, og skal bidra med informasjon og kompetanseheving, utarbeide metoder for identifisering, samt planlegge og mobilisere bistands- og beskyttelsestilbud (KOM 2010).

2 Metode

Vi tar utgangspunkt i flere ulike kilder for å skape kunnskap om refleksjonsperiodens innhold, konsekvenser og kontekst. Det første kunnskapsgrunnlaget i denne studien er intervjuer med antatte ofre for menneskehandel. Vi har både intervjuet personer som benytter seg av refleksjonsperioden/midlertidig oppholdstillatelse og personer som er identifisert som antatte ofre, men som av ulike grunner har sagt nei til å søke refleksjonsperiode. Vår erfaring fra tidligere forskningsprosjekter er at kunnskap om hvor fornøyde de som bruker et tilbud er, ikke kan gi oss full kunnskap om hvor tilfredsstillende tilbudet er, det er også viktig å se nærmere på situasjoner der ofre sier nei til tilbudt hjelp (Brunovskis og Surtees 2007). I rekrutteringen av informantene som er ofre for menneskehandel har vi vært opptatt av å sikre bredde i erfaringer med assistanse og medvirkning til straffesaker. Vi har gjennomført ni intervjuer på 1,5-2,5 timer med ofre for menneskehandel.⁴ Nasjonaliteten til informantene i denne gruppen speiler sammensetningen av personer som har søkt refleksjon i Norge; de fleste er fra Nigeria, men vi har også informanter fra Øst-Europa og Asia. Alderen til informantene er mellom 22 og 35 år, og de aller fleste er blitt utnyttet i prostitusjon. Andelen av ofre som har vitnet i en retts sak mot en bakmann er høyere enn blant ofre for menneskehandel flest. Av de ni ofrene vi har intervjuet, hadde tre refleksjonsperiode på intervjutidspunktet, mens de andre er tidligere reflektanter og nå asylsøkere, eller tidligere reflektanter og asylsøkere som nå søker familiejenforening med norsk ektefelle. Halvparten av informantene har mottatt assistanse som identifisert offer over flere år, mens den andre halvparten er relativt nye i systemet. Det er omtrent like mange av dem som har oppsøkt hjelp på eget initiativ som har søkt refleksjon etter å ha blitt arrestert av politiet uten gyldige papirer. Likedan er det også omtrent like mange som har blitt bosatt av menneskehandelstiltaket ROSA som har blitt bosatt av kommunen. På grunn av prosjektets rammer og størrelse har vi valgt å ikke rekruttere mannlige informanter i denne gruppen. Vi mener de intervjuede ofrene representerer bredden av de erfaringene det er viktig å studere for å forstå hvordan dagens ordning med refleksjonsperiode fungerer.

Vi har for det andre gjennomført intervjuer med personer som jobber i institusjoner som tilbyr assistanse til antatte ofre for menneskehandel. Norske aktører vet etter hvert

⁴ Vi oppgir med hensikt ikke nøyaktige detaljer ved ofrenes historie, slik som nasjonalitet, for å unngå at informantene kan kjennes igjen av andre.

mye om ulike tiltak, her hjemme gjennom utstrakt samarbeid i ulike koordineringsorganer og gjennom skriftliggjøring av erfaringer. Ansatte i ulike sosiale tiltak har gjort seg tanker om mangler og problemer, og intervjuene med dem gir derfor innsikt både i bruk av tilbud, tiltakenes gjennomføring og suksess, og opplevd misbruk. I disse intervjuene har vi fokusert spesielt på erfaringer med bruk av refleksjonsperioden for barn. Vi har gjennomført elleve intervjuer med representanter for hjelpetiltak og prosjekter som har kontakt med ofre for menneskehandel.

For det tredje har vi gjennomført intervjuer med aktorer, politijurister, bistandsadvokater og representanter for politiet som har erfaring med å sikre og anvende vitnemål fra ofre for menneskehandel og å bistå ofrene som mulige vitner i straffesaker. Disse personene er intervjuet om hvordan de opplever at forholdet er mellom refleksjonsperioden og muligheten til å etterforske og gjennomføre saker. Vi har gjennomført intervjuer med til sammen åtte representanter for disse yrkesgruppene i to ulike politidistrikt. Dette materialet suppleres av fellende dommer for menneskehandel så langt.

De yrkesgruppene som er intervjuet har erfaring fra ulike vinkler og med ulik nærhet til de antatte ofrene. Dette betyr også at de vekter forholdet mellom ofrenes behov for assistanse og behovet for å reise straffesaker etter menneskehandelsparagrafen ulikt, og har ulike synspunkter på forholdet mellom disse to formålene ved refleksjonsperioden.

I et prosjekt som dette er det flere etiske utfordringer å ta stilling til. Vi har søkt om, og fått tillatelse til, å gjennomføre studien hos Norges samfunnsvitenskapelige datatjeneste. For å få konsesjon til å gjennomføre intervjuer i en studie som dette, må man forplikte seg til å gi tilstrekkelig informasjon til informantene og til å sørge for at informanten føler at hun eller han kan trekke seg eller når som helst la være å svare. I utviklingen av spørsmålene og i gjennomføringen av intervjuene må informantens verdighet ivaretas, og det betyr blant annet å være åpen for informantens perspektiv og ikke tre egne forståelser av fenomenet prostitusjon ned over informantenes beretning. I denne studien har vi valgt å ikke gå inn i detaljer i erfaringen med menneskehandel; det var erfaringer med å motta assistanse og å samarbeide med politi og påtalemyndigheter som skulle stå i sentrum, ikke utnyttningen de har blitt utsatt for. I alt for mange sammenhenger forventes det av ofre for menneskehandel at de skal fortelle sine historier, og det er en fare for at de forstår dette slik at dette er alt ved dem andre mennesker er interessert i. Et spesielt vanskelig etisk spørsmål i en studie som denne er hvor mye anonymisering som er tilstrekkelig for at informantens identitet ikke røpes. Mange av personene vi har intervjuet, har hatt mye kontakt med hjelpeapparatet og politiet, og det er viktig at de ikke gjenkjennes av ansatte i de instansene, samt av naboer, venner og andre. For å motvirke dette, har vi utelatt sitater og detaljer der det ville vært for avslørende, og vi forandret detaljer ved historiene.

Når man intervjuer personer som befinner seg i en sårbar situasjon, slik som ofre for menneskehandel gjør, er det viktig før intervjuet å ha oversikt over i hvilken grad

offeret får oppfølging i etterkant. Et intervju kan virvle opp mange vanskelige følelser, og kan på kort sikt forsterke informantens sårbarhet. Vi rekrutterte informantene som er ofre for menneskehandel gjennom hjelpeapparatet, og i denne sammenhengen betød det at vi visste at informantene ville få adekvat støtte og ville ha noen å snakke med om eventuelle vanskelige tanker i etterkant av intervjuet.

3 Refleksjonsperioden for ofre for menneskehandel

I dette kapittelet vil vi gi en bakgrunn for beskrivelsen av hvordan refleksjonsperioden fungerer i Norge i dag. Refleksjonsperioden er en del av Norges internasjonale forpliktelser overfor ofre for menneskehandel, og det internasjonale rammeverket er derfor en viktig del av bakgrunnsforståelsen for ordningen. Vi presenterer også det norske regelverket; hvordan det har utviklet seg siden 2004 og hvordan det ser ut i dag. Videre gir vi en kort beskrivelse av antall søkere og sammensetningen av søkermassen de siste tre årene. Til sist i kapittelet gir vi en kort gjennomgang av tilsvarende ordninger i Danmark, Finland og Sverige. Det er interessant å notere at på tross av de store likhetene mellom landene, er løsningene for refleksjonsperioden svært forskjellige.

Det internasjonale rammeverket

Enkelte europeiske land var tidlig ute med spesielle ordninger for ofre for menneskehandel, dels nødvendiggjort fordi disse landene var blitt introdusert for fenomenet tidligere enn andre, og dels i en større skala. Belgia innførte en refleksjonsperiode for ofre for menneskehandel så tidlig som i 1994, etter at journalisten Chris de Stoop hadde satt søkelyset på utnyttning av kvinner og jenter i prostitusjon i Belgia og Nederland. Denne refleksjonsperioden gir anledning til midlertidig å legalisere oppholdet på belgisk jord i 45 dager. I løpet av denne tiden må ofrene bestemme seg for om de vil gi en erklæring til politiet eller ikke. Italia innførte sin såkalte paragraf 18-ordning i 1998, som innebar at ofre for menneskehandel som var i alvorlig fare i utgangspunktet eller som en følge av å ha samarbeidet med politiet, kunne få innvilget opphold i seks måneder. Dette oppholdet kan forlenges med ytterligere tolv måneder, og senere søkes omgjort til opphold på grunnlag av arbeid eller studier. Disse ordningene ble brukt som inspirasjon for det europeiske arbeidet med å formalisere kravet til en refleksjonsperiode for ofre for menneskehandel.

Det eneste globale instrumentet i arbeidet mot menneskehandel er den såkalte Palermoprotokollen⁵ fra 2000. Protokollen ligger under FN-konvensjonen mot

⁵ Full tittel: Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children.

transnasjonal organisert kriminalitet⁶, og dette reflekteres også i hva de enkelte delene legger vekt på: Mens seksjonen som omhandler straffeforfølgelse av menneskehandel er krystallklare og slår fast de signerende landenes forpliktelser på dette området, er delene som omhandler beskyttelse av ofre langt svakere, og det blir kun oppfordret til slike tiltak.

Parallelt med at protokollen ble satt i verk foregikk det også arbeid på dette feltet på den europeiske arenaen. Refleksjonsperioden som instrument i arbeidet mot menneskehandel ble første gang nevnt i EU-rådets direktiv⁷ fra 2004 om oppholdstillatelse til ofre for menneskehandel. Forut for dette lå tidligere både bindende og ikke-bindende dokumenter og initiativer, som for eksempel en «joint action»⁸ fra 1997 som la stor vekt på å sikre rettigheter og beskyttelse for ofre for menneskehandel og deres familier. I 2002 kom en rammebeslutning som i stor grad ignorerte ofrenes rettigheter, og slik kunne ses som et skritt tilbake med hensyn til beskyttelse. Det lå imidlertid i kortene at forhold rundt opphold og beskyttelse ville bli behandlet i direktivet som skulle komme to år senere (Gallagher 2006:167).

Direktivet om oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel som samarbeider med myndighetene fra 2004 beholdt straffeforfølgelse som en sentral komponent, og gjorde det eksplisitt at opphold til ofre for menneskehandel var et insentiv for å gjøre straffeforfølgelse av menneskehandel enklere. I kapittel 1, artikkel 1 heter det:

«The purpose of this Directive is to define the conditions for granting residence permits of limited duration, linked to the length of the relevant national proceedings, to third-country nationals who cooperate in the fight against trafficking inhuman beings or against action to facilitate illegal immigration.» (EU Council Directive 2004/81/EC)

I artikkel 6 omtales refleksjonsperioden som en tid hvor ofrene skal kunne komme til hektene og unnsnippe innflytelse fra menneskehandlere, slik at de kan ta en veloverveid avgjørelse om hvorvidt de vil samarbeide med myndighetene.

⁶ United Nations Convention Against Transnational Organized Crime.

⁷ EU Council Directive 2004/81/EC on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with authorities, <http://www2.europarl.eu.int/oeil/FindByProcnum.do?lang=2&procnum=CNS020043> (heretter: EU Council Directive 2004/81/EC).

⁸ Joint Action of 24 February concerning action to combat trafficking in human beings and the sexual exploitation of children [*Official Journal* L 063, 4.3.1997].

Samme år som dette direktivet ble utformet, sendte en ekspertgruppe nedsatt av EU-kommisjonen en uttalelse⁹ til kommisjonær Vitorino om utformingen av refleksjonsperiode for ofre for menneskehandel. Hensikten var å klargjøre kommisjonens rolle i de pågående forhandlingene som skulle lede fram til Europarådets konvensjon om menneskehandel i 2005. Gruppen la vekt på at refleksjonsperioder og etterfølgende midlertidig opphold ikke måtte gjøres avhengig av at offeret samarbeidet med myndighetene. Dersom disse to elementene ble koblet sammen, innebar det en instrumentalisering av ofre for menneskehandel og gjorde dem til et redskap for å sikre straffeforfølgelse, uten å ta ofrenes behov som det primære utgangspunktet. Gruppen argumenterte for at å tilby assistanse uten å stille krav om at ofrene måtte gi opplysninger, ville øke ofrenes tillit til staten og dermed uansett tilrettelegge for bedre samarbeid. Videre mente gruppen at en refleksjonsperiode måtte være på minst tre måneder, og at den måtte etterfølges av en midlertidig oppholdstillatelse på minst seks måneder med mulighet for fornyelse, uavhengig av om personen var vitne i en straffesak. Argumentet var at det ikke var personens villighet eller evne til å vitne mot menneskehandlere som avgjorde deres reelle behov for beskyttelse, og at disse elementene derfor ikke måtte kobles til hverandre.

I 2005 kom Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel. Generelt er konvensjonen ansett å være sterkere på ofres rettigheter enn det Palermoprotokollen var. Imidlertid må dette ses i lys av at protokollen var svært vag på dette feltet. Også prosessen fram mot Europarådskonvensjonen var preget av motstridende interesser med hensyn til om hovedvekten skulle ligge på det justispolitiske feltet eller på menneskerettigheter. En anbefaling fra Den parlamentariske forsamlingen i 2002 la stor vekt på at den framtidige konvensjonen skulle utfylle eksisterende instrumenter ved å fokusere på kriminalisering, straffeharmonisering og andre tiltak for å sikre straffeforfølgelse. En rapport bestilt av rådets styringskomité for likestilling mellom kvinner og menn¹⁰ konkluderte med at det burde utvikles et juridisk bindende instrument som la vekt på beskyttelse av ofres rettigheter og respekt for menneskerettigheter, med mål om å finne en passende balanse mellom menneskerettigheter og straffeforfølgelse (Gallagher 2006:172). Diskusjonene fram mot konvensjonen speilet slik også det doble behovet for på den ene siden å angripe menneskehandel gjennom justispolitiske virkemidler, og, på den andre siden, behovet for å beskytte ofrene.

Når det gjelder refleksjonsperioder, ble forpliktelsen til å ha en slik ordning slått fast i konvensjonens paragraf 13:

⁹ Opinion on reflection period and residence permit for victims of trafficking in human beings, Brussel 18 mai 2004. http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/crime/docs/opinion_expert_group_04_xx_xx_en.pdf, lastet ned 24. november 2010.

¹⁰ Steering committee for equality between men and women.

«Hver part skal i sin nasjonale lovgivning gi bestemmelser om en refleksjonsperiode på minst 30 dager når det er rimelig grunn til å tro at personen det gjelder er et offer. Perioden skal være tilstrekkelig til at personen kan komme til hektene og unnsnippe menneskehandlernes innflytelse og/eller treffe en informert beslutning om å samarbeide med kompetent myndighet.» (CoE-konvensjonen 2005)

Videre omtaler konvensjonen videre oppholdstillatelse for ofre etter at refleksjonsperioden er over i paragraf 14:

«Hver part skal utstede fornybar oppholdstillatelse til ofre i en eller begge av de to følgende situasjonene: a. Kompetent myndighet anser at deres opphold er nødvendig grunnet deres personlige situasjon; b. kompetent myndighet anser at deres opphold er nødvendig for deres samarbeid med rette myndigheter under etterforskningen eller straffeforfølgelsen.»

Dette betyr i praksis at statene har rett til å bestemme at videre opphold kun skal gis til de som samarbeider om etterforskning eller straffeforfølgelse (Gallagher 2006:180), selv om konvensjonen nevner at det å utstede opphold også kan vurderes på grunnlag av ofrenes personlige situasjon. Like fullt var konvensjonen et framskritt i det at den slo fast statenes forpliktelse til å ha en refleksjonsperiode på minst 30 dager, noe som tidligere ikke var obligatorisk.

Det kan imidlertid være problematisk å koble opphold (og underforstått dermed også beskyttelse) til at ofrene må samarbeide med myndighetene, og videre, at myndighetene må anse offerets tilstedeværelse i landet som nødvendig for etterforskning og straffeforfølgelse. Det kan være mange gode grunner til at et offer for menneskehandel ikke kan eller ikke vil samarbeide med politiet. Ofre kan være redde for å gi opplysninger, på grunn av reelle eller opplevde trusler mot seg eller sin familie. I andre tilfeller kan de ha svært begrenset informasjon om menneskehandlere og derfor ha lite å bidra med. I noen tilfeller er relasjonene til de som står bak utnyttningen, svært komplekse. I tilfeller hvor det for eksempel er familiemedlemmer som står bak, kan det ha svært store konsekvenser for et offer å anmelde disse til politiet, langt utover relasjonen til selve den personen som blir anmeldt. I lys av dette kan det virke urimelig å utelukke disse gruppene av ofre fra videre opphold utover den innledende refleksjonsperioden, uten å ta hensyn til offerets personlige situasjon. I Europa i dag er det få land som har en ordning for fornyelse av opphold som (i alle fall på papiret) også skal være mulig å bruke på grunnlag av offerets personlige situasjon, uavhengig av vedkommendes samarbeid med politiet.

Arbeidet med opphold for ofre for menneskehandel er stadig i bevegelse, og preget av forskjellige hensyn som ikke alltid er like enkle å forene. Statene har på den ene siden forpliktelser overfor ofre for menneskehandel, og praktikere på feltet understreker nødvendighetene av å tilby effektiv og nødvendig assistanse. Et annet hensyn er

nødvendigheten av å etterforske og straffe menneskehandel, ikke minst som et forebyggende tiltak. Et tredje hensyn er statenes behov for å beskytte seg mot innvandring og misbruk av oppholdsordninger. En kobling av opphold til samarbeid tar slik sett mer hensyn til statenes interesser enn til ofrenes behov for beskyttelse. I Norge uttrykte daværende minister Erna Solberg denne bekymringen etter at OSSEs spesialutsending Helga Konrad i 2004 oppfordret Norge til å utvide oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel:

«Men vi må være sikre på at de faktisk er ofre for trafficking og ikke prostituerer seg frivillig. Vi mangler gode modeller for å identifisere ofrene og møter ofte problemer fordi de ikke vil samarbeide med politiet. Klarer vi ikke dokumentere trafficking må vi sende dem ut, sier Solberg. Hun ser også for seg at midlertidig oppholdstillatelse kan tiltrekke mange flere prostituerte til Norge.»¹¹

Nettopp slike hensyn var bakgrunnen for at artikkel 13 om refleksjonsperioder i konvensjonen ble blant de mest betente i utformingen.

Den norske refleksjonsperioden

Som nevnt over, ble den norske refleksjonsperioden for antatte ofre for menneskehandel først innført i 2004. Den har imidlertid gjennomgått store endringer siden da. Fra 2004 til 2006 var perioden på 45 dager, og innebar ikke en selvstendig midlertidig oppholdstillatelse, men en utsettelse av bortvisning/utvisning. Formålet med ordningen ble beskrevet i en instruks fra Kommunal- og regionaldepartementet til Utlendingsdirektoratet:

«Refleksjonsperioden skal sikre at offer for menneskehandel får anledning til å motta informasjon og hjelp i forbindelse med sin situasjon samt at vedkommende gis anledning til å vurdere å anmelde bakmennene.» (KRD Instruks 03/2374-3)

Dersom vedkommende etter 45 dager ikke ville gi noen anmeldelse, skulle bortvisnings- eller utvisningssaken gjenopptas på vanlig måte. Det var også vilkår knyttet til innvilgelse av refleksjonsperioden; personen måtte ha til hensikt «... å bryte med miljøet knyttet til menneskehandel», og være villig til å motta hjelp og informasjon fra hjelpeorganisasjoner eller politi (ibid.).

Utformingen med 45 dager viste seg ikke å være noen spesielt stor suksess. På tross av mye oppmerksomhet rundt menneskehandel og et hjelpeapparat som rapporterte om

¹¹ Dagsavisen 14. oktober 2004: «Prostituerte må få bli». <http://www.dagsavisen.no/innenriks/article260779.ece>

mange møter med mulige ofre, valgte bare én kvinne å ta imot tilbudet om refleksjonsperiode i de to årene ordningen hadde denne utformingen. Det var derfor klart at dette ikke var noe spesielt effektivt virkemiddel, verken for å kunne tilby beskyttelse eller for å oppmuntre til samarbeid med myndighetene om straffeforfølgelse av bakmenn.

I november 2006 ble refleksjonsperioden for antatte ofre for menneskehandel revidert og betydelig utvidet: Fra den tidligere innledende 45 dagers utsettelsen på utreise, kunne antatte ofre nå få en midlertidig oppholdstillatelse på et halvt år. Dersom personen i løpet av denne perioden bestemte seg for å anmelde, og politiet etterforsket saken eller reiste tiltale, kunne det innvilges en ny oppholdstillatelse på opptil tolv måneder. Denne oppholdstillatelsen kan, i motsetning til refleksjonsperioden, fornyes med inntil ett år av gangen. Ved utløpet av 2007, da den nye ordningen hadde fungert i ett år, hadde UDI innvilget refleksjonsperiode til 33 antatte ofre for menneskehandel. Dette var en betydelig økning sammenliknet med den ene som i løpet av de to foregående årene tok imot den gamle ordningen.

I 2008 kom en ytterligere utvidelse av hvem som kunne få refleksjonsperiode, da ordningen ble utvidet til også å gjelde EU/EØS-borgere og personer med oppholdstillatelse i et Schengen-land.¹² Ordningen fikk dessuten gyldighet for personer med midlertidig opphold i Norge, for eksempel som au pair eller student. Førstelinjeaktører, som Pro Sentret, hadde tidligere opplevd det som problematisk at borgere fra nye EU-land, som for eksempel Romania, ikke kunne tilbys hjelp under ordningen med refleksjonsperiode. Med denne utvidelsen ble også disse gruppene inkludert. Viktig var også utvidelsen som gjaldt personer med opphold i et Schengen-land – dette har vært en særlig sentral vei inn i Europa for nigerianske kvinner i prostitusjon, som ikke sjelden har en eller annen form for opphold i Italia eller Spania.

Samme år kom en tredje stor endring i det samlede oppholdsregimet for ofre for menneskehandel. Fra november 2008 skulle ofre som vitnet mot bakmenn i menneskehandelssaker få innvilget permanent opphold i Norge¹³. Hensikten med denne utvidelsen var:

«... å sikre at det som hovedregel innvilges oppholdstillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse til ofre for menneskehandel som vitner i straffesak mot bakmennene, selv om vilkårene for asyl eller vern mot utsendelse etter § 15, ikke er oppfylt. Formålet er både å legge til rette for at ofre for menneskehandel skal tørre å stå fram i en retts-

¹² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/pressecenter/pressemeldinger/2008/flere-ofre-for-menneskehandel-far-midler.html?id=511687>. Rundskriv nr AI-10/06: Instruks om midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel; <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/aid/rundskriv/2008/ai-1006.html?id=511459>

¹³ Arbeids- og inkluderingsdepartementet AI-64/08 Instruks om arbeids- eller oppholdstillatelse til utlendinger som har vitnet i straffesak om menneskehandel. <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/aid/rundskriv/2008/ai-6408-instruks-om-oppholds-eller-arbe.html?id=534411>

prosess uten frykt for represalier i hjemlandet, og å sikre ivaretagelse av ofrene i Norge.»
(AID Instruks AI-64/08)

Dette betyr at ofre for menneskehandel som har vitnet som fornærmet i en straffesak der det er reist tiltale etter paragraf 224 (menneskehandel), som hovedregel skal innvilges oppholdstillatelse i tilfeller der vilkårene for asyl ikke er oppfylt. Det er kun dersom det er særlige grunner til det at en slik oppholdstillatelse ikke skal innvilges, for eksempel dersom vedkommende har avgitt falsk forklaring. Det skal ikke være noe vilkår at den som søkeren har vitnet mot, faktisk blir domfelt. Muligheten til å søke beskyttelse på dette grunnlaget er også åpen for borgere av EØS- og EU-land. Dublin II-forordningen skal ikke legges til grunn for avslag i slike saker. Dette vil si at det ikke skal legges vekt på om personen har søkt om beskyttelse i et annet land innenfor Dublin-samarbeidet før en søknad ble levert i Norge, slik det vanligvis skal ved søknader om beskyttelse (asyl).

I den nye Utlendingsforskriften, som trådte i kraft 1. januar 2010, ble muligheten til opphold i paragraf 8-4 utvidet til også å gjelde personer som hadde vitnet i halliksaker (straffeloven § 202):

«(...) dersom det er grunn til å anse at utlendingen på grunn av sin forklaring befinner seg i en like vanskelig situasjon som slik utlending som nevnt i første ledd.
(FOR-2009-10-15-1286, paragraf 8-4)

Med denne utvidelsen fikk Norge en av de mest omfattende oppholdsordningene for ofre for menneskehandel (som samarbeider med myndighetene) i Europa. Politiet i Oslo mener at det har vært vanskelig å få reist saker etter straffeloven § 224 om menneskehandel. Flere saker hvor politi og hjelpeapparat har hatt sterke indikasjoner på at det har forekommet menneskehandel, har derfor blitt ført for retten under andre paragrafer i straffeloven. Anvendte paragrafer har vært hallikparagrafen, vold og trusler, økonomiske forhold, etc. Dette er ikke unikt for Norge, men noteres også av FNs kontor for narkotika og kriminalitet i deres forsøk på å samle inn globale data (UNODC 2009). Det er derfor positivt at opphold til vitner ikke begrenses til saker der det tas ut tiltale etter § 224

Den nye Utleddningsforskriften regulerer også selve refleksjonsperioden og etterfølgende midlertidig opphold gjennom paragraf 8-3:

«Når det foreligger holdepunkter for at en utlending som oppholder seg i riket er utsatt for menneskehandel og er innstilt på å motta hjelp og følge opp tiltak som myndighetene tilbyr, kan det innvilges oppholdstillatelse (refleksjonsperiode) som ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse etter nærmere retningslinjer som gis av Utlendingsdirektoratet.

En utlending som har hatt refleksjonsperiode etter første ledd, kan gis ny oppholdstillatelse som ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse etter avsluttet refleksjonsperiode i henhold til retningslinjer som gis av Utlendingsdirektoratet. Utlendingsdirektoratet kan også gi retningslinjer om at det kan gis oppholdstillatelse til en utlending som ikke har hatt refleksjonsperiode etter første ledd og om fornyelse av tillatelser.» (FOR-2009-10-15-1286, paragraf 8-3)

Denne forskriftsbestemmelsen blir videre spesifisert i et rundskriv fra UDI (RS 2010-141), som har til hensikt å klargjøre innholdet og saksbehandlingsrutinene for slike saker. Det er imidlertid ingen store endringer ellers fra instruks om midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel (AI-10/06). I rundskrivet spesifiseres det også at dersom en utlending søker om oppholdstillatelse etter forskriftens paragraf 8-3, skal det vurderes om det foreligger grunnlag for å innvilge opphold etter utlendingslovens paragraf 38, det vil si om det foreligger sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til Norge.

Bruk av refleksjonsperiode og relaterte oppholdstillatelser

Tabell 1 viser noen trekk ved sakene og søkermassen der UDI har gjort vedtak relatert til refleksjonsperiode eller midlertidige oppholdstillatelser for ofre for menneskehandel de tre siste årene.

Tabell 1 Søknader om refleksjonsperiode eller ny tillatelse i 2008, 2009 og 2010 (t.o.m. 30.09)

	2008	2009	2010
Totalt antall søknader refleksjonsperiode og forlengelse	67*	98	68
Søknader refleksjonsperiode	50	73	**
Avslag refleksjonsperiode	9	23	**
Søknader ny tillatelse	16	25	**
Avslag ny tillatelse	3	10	**
Antall mindreårige søkere (refleksjonsperiode / ny tillatelse)	3	1	2
Mannlige søkere (refleksjonsperiode/ ny tillatelse)	10	9	7
Søkere med opphold utenfor Schengen / EU	53	79	51

* Én søknad ble henlagt etter at vedkommende trakk anmeldelse.

** Materialet fra UDI skiller ikke ut kategoriene refleksjonsperiode og nye tillatelser for 2010. Totalt ble 47 søknader innvilget og 21 avslått.

Materialet viser at det ikke er de helt store variasjonene fra år til år med hensyn til antall søkere, selv om det er noen flere i 2009 enn i 2008. De endelige tallene for 2010 er i skrivende stund ikke klare, men den foreløpige søknadsmengden er sammenliknbar med tidligere år. Omtrent 80 prosent av søkerne har opphav utenfor Schengen/EU, og den tallmessig største enkeltgruppen er fra Nigeria. Tallene viser også at det ikke er snakk om enormt mange individer som får innvilget refleksjonsperiode eller midlertidig opphold hvert år – 65 personer i 2009 – og det bør derfor være mulig å finne gode løsninger for denne gruppen i det norske systemet. Det er noen flere søknader om midlertidig opphold i 2009, noe som er naturlig, gitt at det vil samle seg opp over tid ut fra de som har fått innvilget refleksjon.

Det vil være nyttig i årene framover å holde et visst øye med om refleksjonsperiode blir etterfulgt av en midlertidig oppholdstillatelse på grunnlag av samarbeid med politiet. I 2008 var det 16 søknader om slik tillatelse, og 25 søknader i 2009. Dersom bruken av slike tillatelser øker, kunne det gitt en indikasjon på hvorvidt refleksjonsperioden faktisk gjør det lettere for ofrene å samarbeide med politiet, fordi det ville indikere om flere ofre samarbeidet med myndighetene etter den innledende perioden. Samtidig måtte dette også ses i sammenheng med hvorvidt det samtidig ble en økning i antall saker politiet etterforsket, og kvaliteten på disse med tanke på å reise straffesak.

Noen aspekter ved tallmaterialet er verdt å merke seg, og peker på tema som bør vurderes, selv om vi ikke har anledning til å gå i dybden på disse spørsmålene i denne rapporten. Mens det i 2008 var ni personer som fikk avslag på sine søknader om refleksjonsperiode, gjorde dette tallet et lite hopp til 23 det påfølgende året. Et betydelig utslag ble gjort av en gruppe sykepleiere fra Ukraina, som ble ansett som mulige ofre for menneskehandel i en sak på Vestlandet. LO anmeldte fire kommuner for slavearbeid, og uttrykte stor bekymring for helsearbeiderne.¹⁴ Flere av dem skulle angivelig ha fått så lite som 100 kroner dagen i lønn, og ha betalt omtrent 20 000 kroner for å komme til Norge. Firmaet som ble anmeldt, Norsk Helsepersonell, hadde en helt annen oppfatning av hva som var sakens kjerne, og avviste blankt at de skulle ha utnyttet ukrainerne. Ifølge firmaet var sykepleierne utplassert på opplæring i sykehjem i påvente av behandling av søknad om arbeidstillatelse. Firmaet mente seg misbrukt av LO og at saken var feilaktig framstilt.¹⁵ Femten av sykepleierne søkte refleksjonsperiode i Norge i 2008, men fikk avslag, da UDI vurderte at sakene mer dreide seg om sosial dumping enn om menneskehandel. I forkant av avslaget mente sykepleierens advokat at denne saken ville gi en pekepinn om hva som ble ansett som «nedre grense» for å få innvilget refleksjonsperiode, all den tid ordningen er ment å ha en lav terskel og

¹⁴ «Kommuner anmeldt for slavearbeid», http://oss.fagforbundet.no/sok/?page_id=3909&article_id=34953

¹⁵ «LO misbruker oss i politisk kampanje», <http://www.karmsundavis.no/nyhet.cfm?nyhetid=1246>, 24. november 2010.

indikasjoner på at menneskehandel kan ha funnet sted skal kunne være tilstrekkelig. Grenseoppgangen mellom menneskehandel for arbeidsutnyttning og sosial dumping er uklar og overlappende. Et spørsmål blir dermed hvordan grensen for å innvilge refleksjonsperiode fastsettes i saker hvor den mulige utnyttelsen foregår utenfor prostitusjon. Det er svært begrenset rettspraksis på menneskehandel for arbeidsutnyttning. Hjelpeapparatets erfaring er også dominert av prostitusjonssakene.

Antallet mannlige søkere har holdt seg stabilt over de siste tre årene, men denne gruppen får oftere avslag enn kvinnene. Tallene er imidlertid små, og materialet inneholder svært begrenset informasjon om sakene, så det er vanskelig å trekke noen konklusjon ut av dette. I 2008 fikk tre av ni søkere avslag; i 2009 gjaldt dette fire av ni søkere. Av syv oppgitte mannlige søkere i 2010 fikk tre avslag.

Det er verdt å merke seg at i disse tre årene har seks mindreårige søkt refleksjonsperiode eller midlertidig opphold det året de har fylt 17 eller 18. I 2008 behandlet UDI tre søknader fra mindreårige, oppgitt å være født i 1991 og 1990, altså personer som var mellom 16 og 18 år. Én fikk avslag på søknad om refleksjonsperiode, én fikk avslag på søknad om forlengelse, og en fikk innvilget refleksjonsperiode (f. 1991). I 2009 fikk én mindreårig født i 1992 innvilget refleksjonsperiode, mens to mindreårige (alder ikke oppgitt) fikk refleksjonsperiode i 2010. Man bør vurdere om refleksjonsperioden er et passende oppholdsgrunnlag for mindreårige, siden deler av den uttalte hensikten er at det mulige offeret skal reflektere over hvorvidt han eller hun vil samarbeide med politiet (UDI Rundskriv; RS 2010-141). Dette bør ikke være med i beregningen for mindreårige ofre, siden beslutninger her må tas utelukkende på grunnlag av barnets beste. Det virker ikke usannsynlig at refleksjonsperioden i disse tilfellene er blitt brukt for raskt å kunne avklare ofrenes oppholdsstatus. Mange aktører i hjelpeapparatet oppfatter refleksjonsperioden vel så mye som et pragmatisk verktøy for å kunne yte assistanse relativt raskt, og legger mindre vekt på samarbeidsaspektet. Men som vi vil vise i kapittel 4, har flere ofre formidlet at de opplevde en klar forventning om at de skulle tenke på om de ville samarbeide med politiet hvis de tok imot refleksjonsperioden. En liknende betenkning er anført av den finske rapportøren for menneskehandel i forbindelse med at mindreårige også der er blitt innvilget refleksjonsperiode:

«The Rapporteur feels that granting reflection periods to minors is questionable if the purpose of the reflection period is to determine whether or not the victim will cooperate with the authorities. When establishing the right of residence of a minor, the child's best interest should play a decisive role.» (The Finnish National Rapporteur on Trafficking in Human Beings 2010:81)

Slik sett bør mindreårige ofre gis opphold som muliggjør en refleksjon, ikke med hensyn til hvorvidt personen bør samarbeide med politiet eller ikke, men til hva som er den beste løsningen for personens framtid. Det ligger utenfor denne rapportens mandat å gjøre noen konkret vurdering av hva et slikt oppholdsgrunnlag bør være. Men all den

tid man antar at mange ofre for menneskehandel har en vanskelig livssituasjon, bør det tas spesielt hensyn til mindreårige, som har en egen posisjon i internasjonal og nasjonal lovgivning på grunnlag av den generelt antatt økte sjansen for sårbarhet hos personer under 18 år. Muligheten for varig opphold bør heller ikke kobles til om den mindreårige personen vitner i en menneskehandels- eller hallikksak. Selv om opphold etter å ha gitt et slikt vitnemål er koblet til behov for beskyttelse, er det ikke til å komme fra at det også vil fungere som et insentiv for å vitne. Dette betyr at det kan stå mye på spill, særlig for personer som ellers vil ha begrensede muligheter for lovlig opphold i Norge.

Danmark, Finland og Sverige

Mens de nordiske landene ble oppmerksomme på menneskehandel i den samme tidsperioden, har landene til dels ganske ulike utforminger av politikk på området. Norge, Sverige og Danmark har ratifisert Europarådskonvensjonen, mens dette gjenstår i Finland og Island. Alle de nordiske landene har imidlertid innført refleksjonsperioder for ofre for menneskehandel, men med til dels svært forskjellig form og innhold. Under beskriver vi ordningene slik de er i dag i Danmark, Finland og Sverige, og noen erfaringer fra praktikere på feltet om hvordan de fungerer. Island har valgt en modell svært lik den finske, som er beskrevet under. For øvrig viser vi til Brunovskis (2011) for en bredere diskusjon av implikasjonene av forskjellige modeller for refleksjonsperioder i de nordiske landene og Belgia, Italia og Litauen. Avsnittene under om de forskjellige landenes modeller er også basert på denne rapporten.

Erfaringene fra våre naboland kan være nyttige i en vurdering av den norske refleksjonsperioden. Landene er ikke helt ulike med tanke på menneskehandel, og det er mulig at den norske modellen kan ha noe å hente fra andres erfaringer. Uansett kan et blikk på andre løsninger gi innspill til diskusjoner om hvordan dette regelverket fungerer i Norge i dag, og hva som skal være det overordnede målet med en slik ordning.

Danmark

Det danske systemet er i stor grad basert på repatriering og retur av ofre for menneskehandel. Danmark skiller seg slik sett fra mange andre europeiske land, ved at hovedformålet med refleksjonsperioden verken ligger i beskyttelse av ofre eller i straffeforfølgelse av menneskehandlere, men på migrasjonskontroll. En viktig bakgrunnsfaktor er at da EU-rådets direktiv om oppholdstillatelse til ofre for menneskehandel som samarbeider med myndighetene trådte i kraft i 2004, forhandlet Danmark og Storbritannia fram en unntaksklausul. Disse to landene var dermed, til forskjell fra

andre EU-land, unntatt fra kravet om å bringe nasjonal lovgivning i overensstemmelse med direktivet innen august 2006 (Gallagher 2006:168). Danmark har imidlertid signert og ratifisert Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel, og er dermed bundet av konvensjonens paragraf 13 om refleksjonsperioder.

«Refleksjonsdelen» av den danske ordningen refererer ikke til refleksjon rundt hvorvidt man ønsker å samarbeide med myndighetene om straffeforfølgelse av menneskehandlere, slik implikasjonen er i de fleste andre land som har denne ordningen. Derimot refererer «refleksjonen» til om man vil samarbeide med myndighetene om retur. Dersom offeret i løpet av de første 30 dagene samarbeider, for eksempel med hensyn til å innhente nødvendige papirer og signaturer, kan utreisen utsettes i ytterligere 70 dager, slik at den totale perioden blir 100 dager. Denne muligheten for utvidelse ble innført i 2007. Samme år endret Danmark praksis med hensyn til utvisning; utlendinger uten lovlig opphold som var antatt å være ofre for menneskehandel ble nå returnert heller enn utvist, noe som innebar at de ikke mistet retten til å komme tilbake til Danmark i framtiden (NAP Status report 2009:6).

I praksis betyr dette at det ikke er bygget inn noen særlige insentiver i den danske refleksjonsperioden. Dette er ikke et verktøy for å fremme straffeforfølgelse av menneskehandlere, men et verktøy for å kunne tilby ofrene en noe mer kontrollert retur. Vinklingen i ordningen er også reflektert i termene som vanligvis brukes for å beskrive den i offentlige dokumenter, som heller enn å referere til en refleksjonsperiode ofte kaller de 100 dagene «forberedt hjemreise».

I de 30 eller 100 dagene offeret for menneskehandel kan oppholde seg i Danmark, får hun eller han tilbud om plass i et asylmottak eller et shelter/krisesenter. De blir tilbudt psykologisk assistanse, helsetjenester og juridisk hjelp. Intensjonen er også å utarbeide en reintegreringsplan med tanke på når offeret returnerer, som skal inkludere planer for bosted og aktiviteter i de første tre månedene.

Center mod Menneskehandel CMM) koordinerer assistanse til ofre for menneskehandel i Danmark, og erfarer at refleksjonsperioden ikke er spesielt attraktiv for ofre for menneskehandel. De fleste av de som blir informert om at de skal returneres, ønsker å reise så raskt som mulig. I perioden 2008 til april 2009 returnerte seks kvinner som del av refleksjonsperiodens program for planlagt retur (NAP Status report 2009:11). Majoriteten av de som mottok refleksjonsperiode (totalt 49 personer) forsvant før returen kunne iverksettes (NAP Status report 2009:20), noe som kan bekrefte CMMs inntrykk.

Finland

Utformingen av det finske systemet for refleksjonsperioder er en av de mest fleksible i Europa. Refleksjonsperioden kan innvilges antatte ofre som trenger tid for å vurdere

hvorvidt de skal samarbeide med myndighetene. Lengden på perioden bestemmes i hvert enkelt tilfelle, men må være minst 30 dager og ikke mer enn seks måneder.

Etter dette kan offeret innvilges en midlertidig eller kontinuerlig oppholdstillatelse. Den midlertidige tillatelsen (også kalt en type B-tillatelse) kan innvilges ofre som oppfyller visse betingelser:

- Offerets tilstedeværelse i Finland er nødvendig for etterforskning eller rettsforfølgelse av menneskehandel
- Offeret er parat til å samarbeide med myndighetene i å pågripe de som er mistenkt for menneskehandel
- Offeret har ikke lenger kontakt med de som er mistenkt for menneskehandel.

Imidlertid finnes det også mulighet for å innvilge oppholdstillatelse til ofre som blir vurdert å være spesielt sårbare; dette blir referert til som en type A kontinuerlig oppholdstillatelse. De finske migrasjonsmyndighetene (Migrationsverket) avgjør hva slags tillatelse som utstedes, basert på informasjon som legges ved søknaden. Denne informasjonen kan inkludere notater fra intervjuer og samtaler med det antatte offeret, helsevurderinger, bevis på at personen er utsatt for menneskehandel, osv. Menneskeretts situasjonen i offerets hjemland vil også bli tillagt vekt i vurderingen.¹⁶ Det eneste kravet, utover at det er etablert at det er sannsynlig at menneskehandel har funnet sted, er at offeret ikke har frivillig kontakt med de som er mistenkt for menneskehandel. Type A-tillatelser åpner også for familiegjenforening, til forskjell fra type B.

Type B-tillatelser blir innvilget for seks til tolv måneder av gangen, og inkluderer arbeidstillatelse. Dersom grunnlaget for opphold fremdeles er til stede etter to år med fornybare tillatelser, kan offeret få innvilget en type A kontinuerlig oppholdstillatelse.

Mens dette systemet i prinsippet er fleksibelt og med betydelige muligheter for å tilrettelegge for ulike ofres ulike behov, er den finske nasjonale rapportøren for menneskehandel ved Minoritetsombudets kontor skeptisk til hvordan ordningen implementeres. Kun et fåtall tillatelser er blitt utstedt; nærmere bestemt færre enn ti refleksjonsperioder. Ved utgangen av august 2009 hadde syv personer blitt innvilget midlertidig opphold (type B), og kun én person hadde fått kontinuerlig (type A) oppholdstillatelse. Rapportøren anser at dette har en sammenheng med at refleksjonsperiodene utstedes av politiet, og at bruken derfor avhenger sterkt av politiets behov. Hittil er tillatelsene utstedt for det meste når politi eller grensekontroll har identifisert ofre ved grensepassering til Finland eller i transitt.

¹⁶ Finnish Immigration Service: Fact sheet on residence permit for victims of trafficking in human beings.

Sverige

Sverige skiller seg noe fra de andre europeiske landene, fordi opphold for ofre for menneskehandel er integrert med rettighetene til andre ofre for annen kriminalitet, uten lovlig opphold i landet. Siden 2004 kan ofre for kriminelle handlinger bli innvilget en seks måneders oppholdstillatelse.¹⁷ Forutsetningen er at politiet anser at utlendingens tilstedeværelse i Sverige er nødvendig, enten for en etterforskning («*förundersökning*») eller «*huvudförhandling*» (Utlänningslagen 2005:716, kap. 5 paragraf 15). I disse sakene må lederen for etterforskningen søke migrasjonsmyndighetene (Migrationsverket) om en oppholdstillatelse for utlendingen. Tillatelsen kan forlenges etter søknad fra politiet. Forutsetningen for at en slik tillatelse blir innvilget er at utlendingen har demonstrert vilje til å samarbeide med myndighetene og har brutt all kontakt med de som er mistenkt for forbrytelsen under etterforskning.

Som respons på Europarådskonvensjonens krav om refleksjonsperioder ble denne typen oppholdstillatelse utvidet til å kunne inkludere en 30 dagers refleksjonsperiode i tilfeller der offeret kunne trenge tid til å komme seg og til å bestemme seg for om han eller hun ville samarbeide med myndighetene. Muligheten for en refleksjonsperiode ble dermed også åpnet for ofre for andre typer kriminalitet enn menneskehandel (Regjeringsproposisjon 2007:6). Lovgivningen åpner også for at refleksjonsperioden under spesielle omstendigheter kan forlenges¹⁸.

I denne perioden har offeret arbeidstillatelse og rett til helsetjenester, og, ved behov, psykologisk behandling, i tillegg til sosialstøtte. Dette er viktige elementer, men erfaringen har vist at utfordringen er å finne meningsfulle aktiviteter for ofre mens de er i Sverige (Stockholms Län 2010:36).

Det er interessant å observere at refleksjonsperioden sjelden blir brukt for ofre for menneskehandel, fordi de fleste ønsker å returnere til opprinnelseslandet eller et annet land hvor de har lovlig opphold (UNODC/CBSS 2010:164). Denne tendensen blir også bekreftet av den nasjonale koordinatoren for ofre for menneskehandel, Patrik Cederlöf, som har observert dette siden 2004 (Stockholms Län 2010:34). Om man sammenlikner dette med situasjonen i Norge, hvor det har vært en substansiell økning av bruken av refleksjonsperioden etter at den ble utvidet til seks måneder, virker det ikke helt usannsynlig at tendensen mot retur heller enn refleksjon er knyttet til den kortere perioden og de begrensede mulighetene for permanent opphold i Sverige.

Sveriges tilnærming med å integrere rettigheter for ofre for menneskehandel med rettighetene til andre ofre for kriminalitet er interessant, i dét at den ikke skiller ut ofre for menneskehandel som en separat kategori i behov av helt egne tiltak. På den

¹⁷ I skrivende stund pågår det diskusjoner om å utvide denne tillatelsen til ett år; se Justitiedepartementet 2009:7, Migrationsverket 2010: Remissvar på departementspromemorian Uppehållstillstånd för skydds-personer (Ds 2009:52) <http://www.migrationsverket.se/info/1813.html>

¹⁸ Socialförsäkringsutskottets yttrande 2009/10:SfU4y.

andre siden understreker den begrensede faktiske bruken av refleksjonsperioden den sterke koblingen til politiprioriteringer. I mange land er refleksjonsperioden brukt på en pragmatisk måte; i tillegg til at ofre skal få tid til å bestemme seg for om de vil samarbeide eller ikke, kjøper refleksjonsperioden også tid for hjelpeapparatet til å skaffe seg en bedre oversikt over personens situasjon. I Sverige vil ordningen nødvendigvis prioritere ofre med en mer klar menneskehandelssak, siden 30 dager i svært mange tilfeller vil være for lite til egentlig å kunne gjøre noen forskjell på den sosiale siden.

De nordiske utformingene i forhold til den norske refleksjonsperioden

Den ordningen som ligger tettest opp til den norske refleksjonsperioden og relaterte oppholdstillatelser for ofre for menneskehandel, er den finske. Det er i dag vanskelig å se for seg at den norske ordningen hadde hatt mye å hente fra utformingen man finner i Danmark og Sverige. Den danske refleksjonsperioden fokuserer på retur av ofre, noe som står i en viss kontrast til den norske som fokuserer på straffeforfølgelse av menneskehandel og samtidig målet om å kunne yte assistanse. Likeledes er den svenske ordningen i praksis svært orientert mot etterforskning og rettsforfølgelse, noe som kommer til uttrykk ved at selve refleksjonsperioden på 30 dager er mer en teoretisk enn praktisk mulighet, ettersom den aldri blir brukt. Det er også verdt å merke seg at både Danmark og Sverige har korte refleksjonsperioder, på 30 dager. Norge gikk, som nevnt over, i 2006 bort fra den daværende 45-dagers refleksjonsperioden, fordi den ble ansett å være et lite effektivt verktøy.

Et interessant element ved den svenske ordningen, er at ofre for menneskehandel og andre mulige ofre for kriminalitet uten legalt opphold sidestilles med hverandre. Det var i utgangspunktet loven om opphold for «skyddspersoner», altså personer som trengte beskyttelse fordi de samarbeidet med politiet, som ble anvendt for ofre for menneskehandel. Da Europarådskonvensjonen forpliktet Sverige til å innføre en refleksjonsperiode, ble denne også gjort gjeldende for alle som var omfattet av den opprinnelige oppholdsordningen. Dette er interessant i lys av de diskusjonene som finner sted med tanke på om det er riktig i alle tilfeller å skille ut antatte ofre for menneskehandel som en gruppe som skal ha spesielle rettigheter, fra andre migranter som kan befinne seg i en vanskelig situasjon. Man antar gjerne at ofre for menneskehandel kan være preget av traumer etter utnyttningen de har vært utsatt for og derfor trenger assistanse. Men det er en kjent sak at også mange asylsøkere kan ha vært gjennom traumatiske hendelser, ikke minst mennesker som har vært ofre for tortur. Hva gjelder behov for beskyttelse, som også er et av argumentene for å gi spesielle ordninger til ofre for menneskehandel, er det ikke vanskelig å finne andre grupper som kan stå i fare ved å samarbeide med politi og påtalemyndighet, for eksempel i narkotikasaker eller organisert kriminalitet generelt.

Når det gjelder Finland, er det verdt å merke seg muligheten for fleksibilitet: I tilfeller der et offer er ansett for å være spesielt sårbar, ligger en eksplisitt mulighet til å se bort fra kravet om anmeldelse og samarbeid med politiet, og man kan innvilge en kontinuerlig oppholdstillatelse uten at vedkommende må gå gjennom asylsystemet. Dette er et betydelig skritt i retning av å anerkjenne at det ikke er riktig, i alle tilfeller, å oppfordre ofre til å anmelde menneskehandlere eller samarbeide med politiet. Behovet for assistanse kan likevel være stort, samtidig som det i noen tilfeller kan være vanskelig for mennesker i denne gruppen å oppfylle de kravene som stilles for å få innvilget asyl. Det er litt uklart om denne vurderingen av sårbarhet baserer seg på liknende kriterier som den norske vurderingen av om det foreligger sterke menneskelige hensyn/særlig tilknytning til Norge (utlendingsloven § 38), ikke minst fordi den faktiske bruken av den finske ordningen har vært så begrenset.

4 Refleksjonsperioden og assistanse til ofre

I dette kapittelet vil vi skrive både om veien inn i refleksjonsperioden for ofrene og den assistansen de tilbys som reflektanter. For å få refleksjon må antatte ofre identifiseres av hjelpeapparatet eller søke hjelp selv, og som beskrevet nedenfor vil det være ulike faktorer som påvirker denne prosessen. Assistansen reflektanter mottar består primært av bolig og livsopphold, samt varierende grad av helsehjelp og aktivisering. Hva slags og hvor mye assistanse en reflektant får, avhenger til dels av hvor reflektanten bosettes og hvem hun eller han møter i hjelpeapparatet.

Det er flere ulike aktører som jobber opp mot ofre for menneskehandel, både med identifisering og bistand. Noen av rollene og oppgavene i dette arbeidet er godt definert og tydelig atskilt, mens ansvarsfordelingen på andre områder kan være relativt uklare. Det er også noe uklart for involverte aktører hvilke rettigheter reflektanter i Norge faktisk har. Bistand til ofre for menneskehandel er utformet i tråd med Europarådets konvensjon, artikkel 13 (kap 3), og de norske retningslinjene for bistand og beskyttelse beskrives slik (KOM 2010:30):

I Norge kan mulige ofre ha rett til:

- Refleksjonsperiode (6 måneders oppholdstillatelse)
- Juridisk bistand (fri rettshjelp i forkant av eventuell anmeldelse)
- Nødvendige sikkerhetstiltak (etter risikovurdering)
- Trygg og tilpasset bolig
- Tilpasset oppfølging (omsorg)
- Nødvendig helsehjelp
- Sosial stønad og/eller arbeidsrettede tiltak
- Tilpassede aktiviteter for å stimulere til selvhjelp og egenorganisering
- Trygg retur og reetablering i hjemlandet

I praksis fungerer det slik i Norge at antatte ofre for menneskehandel først må søke om og få innvilget refleksjonsperiode, noe som i sin tur utløser tilgang til de resterende rettighetene. Det er imidlertid ikke gitt at hjelpeapparatet er i stand til å sikre alle rettighetene listet ovenfor for samtlige reflektanter.

I grove trekk er ansvarsfordelingen slik at lokale NAV-kontor er ansvarlig for bolig og livsopphold,¹⁹ de sosiale tiltakene bistår med rådgivning, samtaler, aktiviteter og til tider legehjelp, advokat og politi jobber med straffesaker mot menneskehandlere, mens ROSA-prosjektet jobber landsomfattende litt på tvers med både å tilrettelegge assistanse, skaffe trygge boliger og bistå med nødvendig økonomisk støtte. KOM ligger under politidirektoratet og har nasjonalt koordineringsansvar for arbeid med bistand og beskyttelse av ofre for menneskehandel. Som nevnt innledningsvis er ikke ansvarsfordelingen alltid like klar i praksis, det er både gråsoner og klart definerte problemområder som ingen instanser er tildelt ansvar for.

Veien til refleksjon

Ifølge UDIs rundskriv «Oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel» (UDI 2010) kan refleksjonsperiode innvilges dersom det er a) holdepunkter for at utlending som oppholder seg i Norge må antas å være utsatt for menneskehandel og b) holdepunkter for at utlendingen i løpet av refleksjonsperioden er innstilt på å motta hjelp og følge opp tiltak som tilbys.

Holdepunkter vil si indikasjoner, noe som betyr at terskelen for at en person skal få innvilget refleksjon på grunn av antatt menneskehandel er relativt lav. Dersom det foreligger en rapport fra offentlige organer eller ansatte i hjelpeorganisasjoner som jobber med å hjelpe ofre for menneskehandel, om at en person er utsatt for menneskehandel, skal denne rapporten som hovedregel være tilstrekkelig for å anse vedkommende som utsatt for menneskehandel. I tillegg skal en person som søker refleksjonsperiode som selv sier seg utsatt for menneskehandel, anses som utsatt for menneskehandel dersom det ikke foreligger holdepunkter for det motsatte. Dette gjelder selv om det ikke foreligger rapport fra andre offentlige organer eller hjelpeapparatet (UDI 2010: 5.2).

Den vanligste veien til refleksjon er at antatte ofre kommer i kontakt med etater, tiltak eller organisasjoner som jobber med bistand til mennesker utsatt for menneskehandel, og som loser dem videre i prosessen. Etter flere år med søkelys på å identifisere ofre for menneskehandel, er det nå flere relevante aktører i stat og kommune som er oppmerksom på mulige ofre. I 2007, 2008 og 2009 fikk KOM-prosjektet rapporter om personer utsatt for menneskehandel fra politiet, Barne, ungdoms- og

¹⁹ Herunder nødvendig helsehjelp.

familiedirektoratet, Barne- og familieetaten i Oslo kommune, Utlendingsdirektoratet, Hvalstad transittmottak for enslige mindreårige flyktninger, tverretatlige operative team (TOT)²⁰ i byene Bergen, Oslo og Kristiansand, i tillegg til prostitusjonstiltakene til Kirkens Bymisjon i Stavanger og Oslo (Albertine og Nadheim), Pro Sentret i Oslo, IOM og ROSA-prosjektet (KOM 2010:17). Her kan det forekomme dobbeltrapperinger, ettersom en og samme person er innom eller mottar hjelp fra flere instanser²¹. Den primære identifiseringen foregår fortsatt i hovedsak hos hjelpetiltak og politiet, som treffer antatte ofre gjennom sitt daglige arbeid,²² enten ved at personen oppsøker dem for å be om assistanse eller ved for eksempel dokumentsjekk hos politiet eller organisasjonenes feltarbeid i prostitusjonsstrøket.²³ Her finnes det relativt store forskjeller fra distrikt til distrikt; i Oslo blir en stor del av identifiseringen gjort av de lokale prostitusjonstiltakene, Pro Sentret og Nadheim. I Bergen derimot, er det politiet som identifiserer nær alle antatte ofre for menneskehandel.²⁴

Som nevnt i kapittel 3 var det i 2009 98 personer som søkte om refleksjonsperiode. 77 oppga å være utnyttet i prostitusjon og resten i tvangsarbeid eller tvangstjenester. 89 av søkerne var kvinner og over halvparten fra Nigeria. En informant på et av prostitusjonstiltakene legger vekt på at det at de fleste ofrene de identifiserer er nigerianske, ikke betyr at de er mest utsatt for menneskehandel eller at det ikke finnes andre ofre, det handler mer om tiltakets kontaktflate og hvem som er tilgjengelige. Mange østeuropeiske kvinner, for eksempel, jobber på innemarkedet og er vanskeligere å nå, det krever et større initiativ og mer ressurser. Antatte ofres nettverk og personlige kontakter har også betydning for om de søker refleksjon eller ikke. En representant fra ROSA forteller at de tydelig ser virkningen når informasjonen om hjelpetiltak og refleksjonsperioden når ut til nye grupper:

«I fjor kom det plutselig noen fra Somalia også. Da var det en sykepleier på et mottak som var fra Somalia, og da hadde de betrodd seg til henne. Vi bisto også en

²⁰ Tverretatlig operative team, TOT, er arbeidsgrupper som er opprettet i Trondheim, Bergen, Stavanger, Kristiansand og Oslo for å koordinere og effektivisere tilbudet om bistand og beskyttelse for ofre for menneskehandel. TOT-gruppene består i hovedsak av representanter fra sosiale tiltak, krisesentre, politi, helsesektoren og sosialkontorene. Ettersom gruppene driftes lokalt, kan sammensetning og praksis variere noe fra sted til sted.

²¹ KOM prosjektet har utviklet en rapportmal som i vesentlig grad gjør det mulig å avdekke dobbeltrapperinger, og i tvilstilfeller har KOM antatt at dobbeltrapperinger foreligger. Slik skal de endelige beregningene KOM gir for mulige ofre for menneskehandel i 2007 (203), 2008 (256) og 2009 (292) være minimumstall.

²² Unntaket er mindreårige flyktninger hvor hoveddelen i 2009 ble identifisert på asylmottak.

²³ Fortsatt er storparten av de identifiserte ofrene for menneskehandel i Norge kvinner i prostitusjon, (KOM 2010:21).

²⁴ Mer om dette i kapittel 6.

kvinne fra Brasil i fjor, og i år var det seks nye fra Brasil som tok kontakt. Det er litt tilfeldig hvordan det sprer seg.»

Når en person blir identifisert som antatt offer for menneskehandel hos politi eller hjelpetiltak, vil hun eller han få informasjon om muligheten til lovlig midlertidig opphold, og deretter tilbud om samtale med advokat hvis personen ønsker å søke refleksjonsperiode. Søknaden utformes i samråd med en oppnevnt advokat og leveres personlig hos politiet, avdeling for utlendingssaker, som videresender den til Utlendingsdirektoratet for avgjørelse. Er personen identifisert gjennom et hjelpetiltak eller henvist videre til ett, vil kontakten fra tiltaket som regel være med på det første møtet hos advokat. Hjelperen fra tiltaket vil også skrive et brev som skal ligge ved søknaden om refleksjonsperiode, hvor personens historie og ønske om å motta hjelp fra tiltaket beskrives og bekreftes. Hvor utfyllende følgebrevene fra tiltakene er varierer ofte med hvor utfyllende informasjon advokaten selv gir i søknaden. Våre informanter forteller at det ikke finnes noen prosedyre for hvordan følgebrev skal utformes. Hvis advokatene gir mye informasjon skriver tiltakene ofte bare en bekreftelse på historien til søkeren og at vedkommende ønsker hjelp. I andre tilfeller har ansatte i tiltakene skrevet lengre følgebrev fordi advokaten mener det ikke er riktig tidsbruk at advokatene skal bruke timene på følgebrev. Det har variert hva slags informasjon politiet krever, i ett tilfelle i 2009 ble en søknad ikke videresendt UDI fra politiet før følgebrev fra advokaten var på plass, i ett annet tilfelle ble søknaden videresendt, behandlet og innvilget uten følgebrev fra advokat. Bistandsadvokater vi har intervjuet forteller at deres inntrykk er at følgebrevene er minst detaljerte når de kommer fra de mest erfarne sosialarbeiderne og tiltakene, mens nyere aktører skriver lange detaljerte beskrivelser. De mener det henger sammen med at de erfarne sosialarbeiderne godt vet at hvis det senere viser seg at ikke alle detaljene stemmer, kan deres klient få problemer.

Det hender at antatte ofre henvises videre til advokat selv om personen ikke har forstått hva refleksjonsperioden er eller bevisst har takket ja til denne. Da vil det være advokaten som gir den informasjonen og tar opp spørsmålet om mulig refleksjonsperiode med offeret. Det kan være tidskrevende og komplisert å sikre at et antatt offer har forstått alle elementene ved refleksjonsperioden før man setter i gang nødvendige tiltak. En ansatt i et av prostitusjonstiltakene beskriver det sl

«Det er vanskelig å forklare dem refleksjonsbiten, det er så mange usikre momenter hele veien. Det er ingenting de kan kontrollere, alt ligger utenfor dem selv, de styrer ingenting. Vi må informere i ulike bolker, prøve å porsjonere ut informasjonen, si det litt etter litt. (...) Refleksjonsperioden er jo full av konsepter kvinnene ikke vet hva er, de har ingen referanser. Hva er refleksjon, hva er menneskehandel, hva er anmeldelse?»

Flere av fagpersonene som jobber med identifisering og bistand til antatte ofre bekrefter at det kan være vanskelig å få dem til å forstå hva refleksjonsperioden er. Dette blir heller ikke nødvendigvis klarere etter det første møtet med advokat, et møte som i hovedsak blir brukt til å forberede søknaden om refleksjon. En av informantene fra et sosialt tiltak sier:

«Det er problematisk at det bare er ett møte mellom kvinne og advokat i begynnelsen og at dette brukes til å søke om refleksjon. Kvinnene har da fortalt hele sin historie på det møtet og er ikke mottagelig for informasjon. Alle kvinnene får refleksjon, det er lavterskel. Men så prøver kanskje advokaten å gi noe info i samme møtet, det får de ikke med seg.»

Bistandsadvokatene forteller om det samme, at det er vanskelig å skulle sørge for å få søknaden på plass og forklare ofrene hva denne ordningen og andre går ut på. Det ser ut til å variere en del hvor mye tid bistandsadvokatene bruker på denne klientgruppen, og i hvor stor grad de legger opp et løp som i tilstrekkelig grad tar høyde for at det kan være vanskelig å ta imot all informasjonen på én gang.

Reflektanter vi har intervjuet forteller også at det var vanskelig å forstå hva de egentlig var med på da de søkte refleksjon. Da Dina fra Nigeria søkte, hadde hun først et møte med en ansatt på et hjelpetiltak, så hadde hun møte med advokat, og så var hun hos politiet. Alle forsøkte sikkert å forklare henne hva refleksjonsperioden var, men i løpet av hele denne prosessen visste hun ikke egentlig hva som skjedde. Hun vet likevel ikke om det ville endret så mye, det eneste hun var opptatt av var å finne en måte å få opphold i Norge på: «Jeg visste ikke hva jeg søkte på da jeg søkte refleksjon, jeg visste bare at jeg kunne søke om å være lovlig i Norge. Jeg visste ikke en gang hva refleksjonsperioden het. Jeg visste ikke at jeg var forventet å samarbeide med politiet da jeg søkte, da ville jeg ha tenkt meg om to ganger». Samtidig er det slik at mange i situasjoner som likner den hun var i, ikke kan vegre seg mot samarbeid hvis det er en forutsenning for muligheten til å få bli i Norge. Hun fortalte videre: «Jeg ville nok sannsynligvis sagt ja uansett, det var den eneste måten jeg kunne være lovlig i Norge på».

I dette prosjektet har vi snakket med flere kvinner som sier de ikke visste at de hadde refleksjonsperiode da de fikk opphold, dette var noe de fikk vite hva var senere. En kvinne sier at hun ikke forstod noen ting da hun ble forklart at pengestøtten opphørte fordi refleksjonsperioden var over – hun mener hun aldri hadde hørt om refleksjonsperioden før det. En annen reflektant vi ble satt i kontakt med gjennom et hjelpetiltak forsto ikke spørsmålet om refleksjonsperioden, hun kjente ikke til begrepet, verken på norsk eller engelsk. Hun hadde først hatt seks måneders refleksjon og siden midlertidig opphold, og ventet nå på svar på en asylsøknad. I løpet av perioden hun har hatt lovlig opphold i Norge som offer for menneskehandel, må hun nødvendigvis ha møtt flere fra hjelpeapparatet som har snakket til henne om refleksjon. Her kan det være tilfelle at advokaten ikke har forklart begrepet godt nok innledningsvis, og at

andre hjelpere senere har trodd at reflektanten kjente til refleksjonsperioden og derfor ikke har forklart det nærmere.

De av våre informanter som jobber med å identifisere antatte ofre for menneskehandel, samt advokatene, legger alle vekt på at antatte ofre selv skal skjønne sin egen situasjon og vite hva slags beskyttelse de søker om. Samtidig vil språkproblemer, tidsnød, samt ofrenes egen kapasitet være med på å vanskeliggjøre forståelse av refleksjonsperioden. Som sitatet over fra en ansatt på et tiltak illustrerte, er det ikke lett å forklare et konsept der mottakeren ikke har referansene som skal til for å forstå begrepene. I tilfeller hvor hjelpere mener at situasjonen til antatte ofre er alvorlig, og at det viktigste er å få dem til å motta hjelp, vil det kanskje ikke være tid og rom for å sørge for at konseptet refleksjonsperioden er helt riktig forstått før man setter i gang tiltak. Men fordi noen antatte ofre i praksis kan være ganske isolerte og motta lite informasjon i løpet av refleksjonstiden, kan man i enkelte tilfeller risikere at de faktisk aldri helt skjønner hva slags opphold de egentlig har.

Bevisst valg eller eneste løsning

Selv om noen forteller at de ikke skjønnte hva refleksjonsperioden var, er det andre igjen som sier at de fikk dette godt forklart og forsto hva det gikk ut på. Men måten kvinnene oppfatter informasjonen på, kommer ikke bare an på hvordan det blir forklart, men også hva slags situasjon de er i selv. Det at de forstår alternativet, er heller ikke ensbetydende med at de takker ja til refleksjonsperiode. Et antatt offer må også vurdere det dit hen at refleksjon er et bedre og ikke minst et mulig alternativ til det livet hun eller han lever nå. Mange ofre for menneskehandel har fysisk frihet, men er under psykisk press eller trusler som gjør at de føler seg fanget i situasjonen de er i. De har ofte inngått en avtale med bakmenn, som har fått dem til Europa, noe som har resultert i en stor gjeld. De kan også ha store økonomiske forpliktelser overfor familien i hjemlandet. Mange forteller at de opplever det som vanskelig å bryte en avtale de har inngått, uavhengig av om gjelden er urimelig stor, enten på grunn av lojalitet overfor bakmenn eller på grunn av frykt for represalier rettet mot dem selv eller familien i hjemlandet. Selv om ofrene opplever tilværelsen som fortvilet, håpløs og også traumatisk, er det ikke gitt at de tenker at refleksjonsperioden vil løse problemene. Mange har levd med utnyttingen en god stund allerede, og føler at den eneste løsningen er å bli kvitt gjelden til bakmennene noe refleksjonsperioden ikke kan bidra til.

Anna er en ung kvinne fra Nigeria som har vært i Europa siden hun var tenåring. Hun har vært i et voldelig tvangsforhold til mannen som arrangerte reisen hennes fra Nigeria til Europa i flere år, men da hun fikk høre om refleksjonsperioden for første gang, følte hun ikke at dette var noe som kunne hjelpe henne i hennes situasjon:

«Jeg hadde jo vært på Pro Sentret da jeg jobbet på gata, jeg gikk dit og fikk kondomer, men jeg forsto ikke at de kunne hjelpe meg. Jeg fikk høre om refleksjonsperioden der, men oppfattet bare at det var seks måneder til å tenke og så ville de kanskje sende meg tilbake til Italia. Jeg skjønte ikke at det skulle komme noe godt ut av det. Jeg skjønte at jeg skulle tenke på om jeg ville anmelde eller ikke, men jeg sa nei til refleksjon da. Det varer jo bare i seks måneder og så er det tilbake til halliken.»

Leila ble sendt fra Spania til Norge av madamen²⁵ sin, fordi det gikk rykter om at det var mer penger å tjene her. Da hun kom til Norge ble hun arrestert på flyplassen for ulovlig innvandring fordi hun hadde falske papirer. Advokaten hennes sa hun burde søke refleksjon, men hun syntes det hørtes ut som nok en tvangssituasjon, og takket nei:

«Jeg syns de skulle forklare bedre hvordan refleksjonsperioden er. Det virket som det bare var å sitte hjemme. Advokaten skulle ha sagt at du får norskkurs, det skal være aktiviteter. Den andre advokaten jeg møtte senere sa at jeg kunne søke på norskkurs og sånt. Den første advokaten sa at de skulle putte oss et sted hvor vi skulle sitte og tenke i seks måneder, det hørtes ut som et fengsel.»

Leila hadde fått beskjed av madamen at hun skulle søke asyl hvis hun ble arrestert, og så rømme fra mottaket etterpå. Da hun kom til mottaket og ringte hjem til Nigeria, fikk hun høre at madamen hadde sagt hun skulle skade familien hennes og drepe Leila hvis hun ikke kom tilbake til madamen. Da ringte Leila nødnummeret til ROSA. For henne virket ikke truslene på den måten madamen ønsket. I stedet for å reise tilbake til av ren frykt, gjorde truslene fra madamen det snarere klart for henne at dette var noe hun ikke kunne fortsette å leve med. Flere reflektanter forteller en liknende historie – de har visst om mulighetene for refleksjon en stund, men ikke vurdert det som et godt eller mulig alternativ før en spesiell hendelse eller brå endring gjorde at de bestemte seg for å søke refleksjon likevel. Anna, som fortalte at hun ikke en gang vurderte å søke refleksjon da hun hørte om det på Pro Sentret, ombestemte seg etter å ha blitt arrestert av politiet, uten gyldige papirer. Hun søkte først asyl, men da hun hadde vært en måned på mottaket, fikk hun beskjed om at hun ville bli sendt tilbake til Italia, der fingeravtrykkene hennes først var registrert. Da først ble det aktuelt å søke refleksjon:

«Jeg hadde vært halvannet år i Norge da jeg ble tatt av politiet, og i løpet av den tiden så jeg ikke noen annen vei ut. Alle jeg møtte var i samme situasjon som meg og holdt på å betale ned gjeld, eller så var de ferdige med å betale. Jeg gikk bare ut for å jobbe, møtte ingen andre, sosialiserte ikke. Men etter en måned på mottaket så ville jeg aldri tilbake til gata igjen [gråter]. Halliken min ringte hele tiden og ville at jeg skulle rømme og dra tilbake til ham i Italia. Men da ville jeg komme tilbake til det samme livet. Jeg klarte ikke tanken på det.»

²⁵ Kvinnelige bakmenn blir ofte kaldt madammer av de nigerianske kvinnene.

Etter uker uten prostitusjon følte Anna at hun hadde fått livet sitt tilbake og at hun aldri mer kunne gjenoppta arbeidet på gata. I ettertid tenker hun at informasjonen hun fikk om refleksjonsperioden på Pro Sentret og på mottaket nok ikke var så ulik, men det føltes sånn fordi hun selv var i to vidt forskjellige situasjoner. Hun følte at hun ikke hadde noe valg da hun var på mottaket, sånn hadde hun ikke følt det den første gangen hun hørte om refleksjonsperioden.

Leila og Anna så refleksjonsperioden i et nytt lys etter endret trusselbilde og opphold i prostitusjon, men dette kan oppleves forskjellig. Andre vi har snakket med velger nettopp å ikke søke refleksjon etter å ha mottatt trusler.

Gode hjelpere

Ett av ofrene vi har intervjuet, Anna, satt og gråt i gangen på asylmottaket der hun bodde, fordi hun ikke visste hvordan hun skulle løse problemene sine. Hun ville ikke lenger selge sex, men på grunn av gjeld og trusler, var hun ikke fri til å slutte. På mottaket var det en annen nigeriansk kvinne som oppfattet situasjonen og tok henne med til sin advokat, og slik fikk hun hjelp til å søke refleksjon. Flere kvinner vi har snakket med forteller om liknende episoder. Når noe har skjedd slik at tilværelsen plutselig har blitt uholdbar eller uhåndterlig, har de møtt en venn, bekjent eller fremmed som har hjulpet dem og satt dem i kontakt med hjelpeapparatet. Det kan være at de selv ikke vet hvor de skal henvende seg for hjelp, men det kan også være at de er usikre på egne rettigheter og på når grensen er nådd. Når man er midt oppe i en vanskelig situasjon og allerede har tålt mye, kan det føles uoverkommelig å skulle vurdere hva man kan leve med eller ikke, og om det i det hele tatt finnes muligheter for hjelp.

Det kan være svært tilfeldige møter som gjør at man får hjelp. Noen har møtt andre fra samme land som dem selv, som hjelper dem å se at deres situasjon ikke er akseptabel og at de har rett til hjelp. For ofre for andre former for utnyttning enn prostitusjon kan det være ekstra vanskelig å se at man kan få rettigheter som et offer for menneskehandel. Informasjon om hva menneskehandel er og hvordan man kan oppsøke hjelp, er mye lettere tilgjengelig i prostitusjonsmiljøer enn i andre miljøer der det befinner seg ofre. Noen av informantene våre har vært svært alene med sin situasjon og helt avhengige av tilfeldige møter med mennesker som hjelper dem med å identifisere seg som offer og å søke hjelp. Både for ofrene i prostitusjon og i andre former for utnyttning har fremmede ofte spilt en avgjørende rolle.

Reflektanter som har fått hjelp av nære eller fjerne bekjente eller tilfeldige forbipasserende, forteller ofte at de som har hjulpet dem har vært fra samme land som dem selv, eller fra samme verdensdel. Dette gjelder både reflektanter som selv har bedt om

hjelp fra kjente eller ukjente, og de som har blitt kontaktet av folk som er bekymret for dem og vil hjelpe.

Som vist kommer antatte ofre for menneskehandel i kontakt med hjelpeapparatet på ulike måter, har forskjellige grunner til å søke refleksjon og ikke minst ulik forståelse av hva refleksjonsperioden er. Noen har vært klar over muligheten for refleksjon en stund, men søker ikke før det skjer noe som truer med å gjøre livet deres enda vanskeligere. Andre vet ikke om tilbudet, men blir fortalt om det av hjelpere fra de sosiale tiltakene, politiet eller venner og bekjente. Det varierer hvor akutt situasjonen er for de antatte ofrene idet de søker refleksjonsperiode. Men felles for dem vi har snakket med, er at dette ikke var noe enkelt valg. Det har enten fortonet seg som det eneste mulige valget i en presset situasjon, eller som et alternativ som har blitt valgt etter lange og gjentatte samtaler med ansatte på sosiale tiltak.

De som takker nei

Av henvendelsene ROSA fikk fra antatte ofre for menneskehandel i 2009, var det nærmere 60 prosent som takket nei til tilbudet om refleksjonsperiode (ROSA 2010:26).²⁶ Flere av ofrene vi har intervjuet har fortalt at de sier nei til å søke refleksjonsperiode fordi dette ikke vil være en løsning på deres problemer. Ansatte på prostitusjonstiltakene i Oslo bekrefter dette og sier at de som takker nei, vanligvis ikke en gang vil snakke med advokat. De fleste begrunner det med frykt og sier at uansett hva de gjør, så vil ikke gjelden deres bli borte. De er overbevist om at det eneste som kan endre situasjonen deres til noe bedre, er å bli kvitt gjelden, og de føler at det å gå til politiet er for risikabelt. Andre begrunner ikke avslaget med frykt, men forteller at de ønsker å ordne opp i situasjonen selv. De føler at den greieste løsningen er å betale ned gjelden, og at de da vil få et bedre liv etterpå. Dette trenger ikke være en dårlig vurdering, noen klarer å bli gjeldsfrie på egen hånd og dermed fri fra bakmenn. Men informanter fra tiltakene forteller også om kvinner som har vært fast bestemt på å nedbetale gjelden selv, men som kommer tilbake etter en stund, fordi dette viser seg å være for vanskelig.

Det å snakke med en advokat kan synes skremmende for noen. Informanter fra tiltakene forteller at det også kan være vanskelig å få gitt mulige ofre for menneskehandel informasjon om refleksjonsperioden og få dem til å bli med på et møte med advokat. Kvinnene oppsøker gjerne tiltakene flere i følge, og hjelperne kan være usikre på hva slags relasjon de ulike kvinnene har til hverandre – noen kan være andre kvinners

²⁶ ROSA presiserer at noen av disse kun henvendte seg på telefonen og ønsket ikke å komme inn til en samtale med ROSA eller advokat, og fikk derfor ikke tilstrekkelig informasjon om refleksjonsperioden til å foreta en overveid vurdering av alternativet. Blant de som takket nei finnes det også tilfeller der advokaten har anbefalt dem å opprettholde asylsøknaden eller søke om asyl.

halliker eller bakmenn. For å nå fram til flere mulige ofre kan det derfor være viktig for hjelperne å få kvinnene på tomannshånd eller ufarliggjøre samtalene med advokat, slik at flere mottar informasjon om bistand og beskyttelse. En ansatt på et prostitusjonstiltak forteller at hun ikke har møtt noen som har takket nei til refleksjon etter råd fra en advokat, de sier nei før de kommer så langt. Imidlertid kan det hende at et antatt offer får råd om ikke å søke refleksjon, fordi advokaten ikke tror dette vil hjelpe på hennes situasjon.

Som illustrert tidligere er det ikke uvanlig at reflektanter først takker nei til bistand, og så ombestemmer seg fordi en hendelse eller endring inntreffer og situasjonen føles mer uholdbar eller akutt. Ansatte på tiltakene som identifiserer ofre forteller om mange slike tilfeller hvor antatte ofre ber om hjelp en god stund etter at de først takket nei. Videre er det også personer som allerede er i refleksjon som takker nei til videre assistanse. Hvis de ser at det finnes andre måter de kan klare seg selv på, ønsker de heller det. De vil gjerne slippe kontrollapparatet og restriksjonene som følger med refleksjonsperioden; man kan for eksempel ikke reise ut av landet når man har refleksjon. De reflektantene som avslår å søke om midlertidig opphold etter at refleksjonsperioden har opphørt, er i hovedsak reflektanter som har andre muligheter til lovlig opphold i Norge, for eksempel fordi de er EU-borgere eller fordi de har giftet seg med en nordmann.

Assistanse i praksis

Flere av informantene fra fagmiljøet peker på at det var få retningslinjer for hvordan praktiske forhold rundt reflektantene skulle løses da refleksjonsperioden ble innført. God vilje og ønske om å hjelpe ofrene har til tider preget arbeidet mer enn systematikk og regler. Dette har gjort det mulig å arbeide fleksibelt og raskt, men samtidig har det økt antall ofre og samarbeidspartnere skapt behov for mer formaliserte rutiner og regler. For eksempel forteller ansatte på tiltak i Oslo at de tidligere kunne ringe direkte til sosialkontoret når de hadde en person på kontoret som var antatt offer og trengte bolig og økonomisk støtte, og assistanse kunne bli aktivert med en gang. I dag må en kopi av ferdig utfyllt søknad om refleksjonsperiode samt bekreftelse fra advokat leveres til sosialkontoret før utbetalingene og arbeidet med å finne bolig starter.

Fortsatt bærer assistansen til antatte ofre for menneskehandel mye preg av å være ad hoc og personavhengig. Til tross for at flere fagpersoner i sosiale og kommunale hjelpetiltak etterlyser tydeligere rammer, fører også regler og innstramminger til frustrasjoner. I tilfeller der man tidligere kunne ringe en personlig kontakt og løse et problem på stedet, blir man nå bedt om å trekke kølapp og vente. Det store antallet reflektanter kombinert med det som opplevs som trange økonomiske rammer, fører

til konflikter mellom sosiale tiltak og forvaltere av midler. Involverte aktører, særlig i Oslo, opplever at behovene til gruppen øker samtidig som hjelpernes handlingsrom blir mindre. Antallet reflektanter i Oslo har steget årlig siden refleksjonsperioden ble innført, samtidig som økt erfaring fra arbeidet med antatte ofre for menneskehandel har ført til kunnskap om svært varierende behov for bistand. For eksempel har flere kvinnelige reflektanter født barn de siste årene, noe som fører med seg nye utgifter til utstyr og barneomsorg. Når det i tillegg til dette også er uklart hva reflektantene egentlig har krav på, er det vanskelig for hjelpeapparatet å hevde den enkeltes rett. Det er også noe forvirrende hvem som egentlig har ansvar for hva: ROSA-prosjektet og enkelte andre hjelpeprosjekter for ofre for menneskehandel er fullfinansiert av staten og assisterer helt eller delvis en del av ofrene, mens hovedansvaret for den enkelte reflektant ligger hos kommunen reflektanten er bosatt i. I tillegg kommer innsatsen til sosiale tiltak som hjelper ofre som en del av sitt sosiale arbeid uten øremerkede midler.

I praksis innebærer assistansen som reflektanter blir tilbudt i de enkelte kommunene, bolig, livsopphold, helsesjekk og i noen tilfeller aktivisering og utvidete omsorgstiltak. Kvaliteten og omfanget av assistansen de enkelte reflektantene blir tilbudt avhenger av ressursene i den kommunen de bosettes i og personlige egenskaper hos hjelperne de møter. Ettersom flertallet av de som søker refleksjon her i landet befinner seg i Oslo, vil vi ta utgangspunkt i situasjonen i hovedstaden når det gjelder assistanse i praksis, og i noen tilfeller sammenlikne funn herfra med situasjonen andre steder i landet.

Bolig

Da ordningen med refleksjonsperiode ble innført, ble alle ofrene assistert gjennom ROSA, som umiddelbart ordnet bolig og livsopphold. I tillegg til å veilede ofre og hjelpeapparatet, er formålet til ROSA å koordinere et landsdekkende tilbud om trygge oppholdssteder for ofre for menneskehandel. Antatte ofre for menneskehandel som mottar assistanse gjennom ROSA, bosettes på krisesentre, enten i Oslo eller andre steder i landet. 36 av landets 50 krisesentre har til nå tatt imot ofre for menneskehandel.

Etter hvert som både reflektanter og erfaringen rundt dem økte, ble det klart at ikke alle kunne bosettes på krisesentre, og boliger skaffet gjennom kommunen ble også tatt i bruk. I dag har NAV i de enkelte kommunene ansvar for å bosette reflektanter som ikke skal bo på krisesentre, i tillegg til å sørge for livsopphold til alle reflektanter i kommunen. I Oslo er ansvaret for reflektanter samlet hos NAV Grünerløkka sosialkontor. Dette er et prøveprosjekt som ble startet opp i 2003 og som blir kalt Oslopiloten.

Krisesentre

Selv om en del reflektanter nå bosettes kommunalt, har antall kvinner bosatt på krisesentre gjennom ROSA årlig likevel steget jevnt siden refleksjonsperioden ble innført. Dette skyldes et stadig økende antall reflektanter i Norge. I 2009 tok 51 kvinner imot tilbudet om trygt bosted på et av landets krisesentre gjennom ROSA-prosjektet.

På Oslo Krisesenter disponerer ROSA fire rom, hvorav ett er et akuttrom. Rommene for antatte menneskehandels ofre ligger i en egen etasje på senteret i Oslo, atskilt fra resten av krisesenteret. I begynnelsen ble menneskehandels ofrene plassert sammen med de andre kvinnene, men fordi mange reflektanter blir boende lengre enn andre brukere, har Oslo Krisesenter forsøkt å lage en slags langtidsenhet for disse kvinnene, med egen gang, eget oppholdsrom, eget bad og kjøkken. En ansatt på krisesenteret forteller at det er utfordringer med å inkludere en helt egen ny brukergruppe:

«Dette med egen enhet er både på godt og vondt. De blir kanskje ytterligere stigmatisert av det. Men på en annen side er det greit at de er litt for seg selv, de er jo i en annen situasjon enn de andre. De lurer jo på hvorfor de andre kvinnene hos oss flytter videre til egne leiligheter og ikke de selv. De andre som bor på krisesenteret har jo stort sett [varig] oppholdstillatelse, for dem er senteret bare en akutt nødløsning eller overgang etter å ha blitt utsatt vold i nære relasjoner.»

Informanter fra sosiale tiltak i Oslo forteller at det er kvinnes egne beskrivelser av behov for beskyttelse som avgjør om de blir henvist videre til ROSA eller kommunen for bosetting. Det er en enighet om at kvinner som er svært redde bør på krisesenter eller hvis de selv uttrykker et ønske om det. Videre vil kvinner som antas å ha spesielle behov eller utfordringer, som gravide kvinner, også ofte sendes til ROSA, fordi tiltakene opplever at ROSA gir tettere og mer tilrettelagt oppfølging enn Oslo kommune. Ventetid på kommunal bolig oppgis også som en grunn til at de sosiale tiltakene i Oslo iblant foretrekker å henvise kvinner til ROSA i stedet for til Oslo kommune.

Reflektanter vi har snakket med som har bodd på krisesentre, oppgir i stor grad å være glad for boligløsningen og assistansen de har fått der, mange har vært i en vanskelig og truet situasjon og opplever at rammene på krisesentrene føles trygge. Men på krisesentre andre steder i landet enn Oslo, bor det ofte bare en reflektant av gangen. Ettersom oppholdet og bakgrunnen deres skiller seg fra de fleste andre som bor på sentrene, forteller flere om en vanskelig og ensom tilværelse i distriktene. En kvinne som bodde over ett år på et krisesenter et godt stykke fra nærmeste by, opplevde det slik:

«Det var vanskelig å flytte til [stedet der krisesenteret lå]. Jeg satt bare inne og tenkte på framtiden. Jeg kunne snakke med kontaktpersonen min, det var fint, men de fleste som bodde der snakket norsk, jeg skjønnte ikke noe. Det var en utenlandsk dame fra Irak der, men hun snakket også norsk. De fleste flyttet ut etter to måneder,

det var alltid nye folk som kom. Jeg holdt meg mest på rommet mitt. Jeg hadde eget rom, men det var veldig lite.»

Etter utsagnene til våre informanter å dømme kan det virke som om kvinnene som er bosatt på krisesenter i en storby har en mer positiv opplevelse av oppholdet, de har blitt kjent med andre i samme situasjon og føler seg ikke like ensomme. En kvinne som bodde på Oslo Krisesenter har bare godt å si om oppholdet og assistansen hun fikk der. Hun forteller at hun gråt da hun måtte flytte fra senteret, men hun ser likevel at det er problematisk å bo på et krisesenter over tid:

«Det er jo riktig at det ikke er et hjem. For eksempel hvis jeg blir invitert hjem til noen så kan jeg ikke invitere dem tilbake. Venninnene mine visste ikke at jeg bodde her, de vet ikke hva slags problemer jeg har. Jeg sa bare at jeg bodde langt borte hvis noen spurte.»

Selv om Oslo Krisesenter har lagt til rette for lengre opphold, understreker ledelsen på senteret at det ikke er heldig at reflektanter blir boende for lenge. Tilbudet er ment for akutte situasjoner, det er ikke et langtidstilbud. Etter den første akutte fasen bør reflektantene tilbys en mer stabil bosituasjon. En annen ansatt på et krisesenter sier at man ikke bør bo på en akuttinstitusjon hvis man sliter med traumer. Informanten mener at det vil være skadelig og destruktivt å bo der lenge, og at seks måneder bør være en absolutt makstid.

Det ser ut til snarere å være regelen enn unntaket at reflektanter blir boende på krisesentre lenger enn seks måneder; over et år er heller ikke uvanlig. På ett av krisesentrene har en reflektant blitt boende i over tre år. Dette skyldes at det tar lang tid å finne alternative boliger til kvinnene, men også at kvinner iblant søker seg tilbake til krisesenteret igjen fordi det ikke er så greit å bo alene, forteller informanter i hjelpeapparatet. I tillegg er det også slik at hvis refleksjonsperioden har gått ut, så har ikke personen lenger rett på bolig gjennom Oslo kommune. Hvis reflektanten velger å søke asyl, er asylmottak i utgangspunktet det boalternativet som tilbys. Imidlertid har UDI en avtale med ROSA om å bruke plassene på krisesentrene, slik at kvinnene fremdeles kan bo der, og motta støtte som asylanter selv om de ikke bor på mottak.

Reflektanter som blir bosatt andre steder i landet enn Oslo, blir hovedsakelig plassert på krisesentre gjennom ROSA. Noen kvinner vi har snakket med som har bodd på krisesentre i distriktene, forteller at de selv ønsket å bo så langt unna Oslo som mulig, fordi de var redde for represalier fra bakmenn og ville lengst unna prostitusjonsmiljøet i hovedstaden. Andre er bosatt på sentre utenfor Oslo fordi det er der det har vært kapasitet.

Bergen er det stedet utenom Oslo der det identifiseres flest antatte ofre for menneskehandel. Politiet i Bergen, som er de som i hovedsak identifiserer, kontakter ROSA når de står overfor er mulig offer for menneskehandel. På den måten blir de

aller fleste ofre for menneskehandel i Bergen bosatt på krisesentre, enten i Bergen by eller i nærliggende områder. Det finnes en kriseleilighet i Bergen hvis noen antatte ofre ikke klarer å bo på krisesenter eller hvis de trenger noen dager alene før de flytter til et senter. Det har også hendt at ofre har bodd noen netter på hotell før de plasseres på krisesentre. Det finnes imidlertid ingen rutiner for bosettingen direkte gjennom Bergen kommune, slik som i Oslo.

Når reflektanter skal flytte ut av krisesentrene, er det et kommunalt ansvar å finne ny bolig. I Oslo foreslår krisesenteret steder de føler passer bra for kvinnene som bor hos dem, og Grünerløkka sosialkontor prøver å etterkomme ønskene. Krisesenteret opplever at samarbeidet med Oslo kommune er godt og at sosialkontoret finner gode løsninger på boliger som passer.

Boliger gjennom NAV

Ansatte på Oslo Krisesenter er påtakelig mer fornøyd med boligtilbudet fra Oslo kommune enn de ansatte på de sosiale tiltakene er. Det kan virke som om kvinnene som kommer fra krisesentrene utgjør en egen brukergruppe, der ansatte på krisesentrene har påvirkning når det gjelder hva slags boligløsning kvinnene får fra kommunen. Antakelig er det også medvirkende at kvinnene allerede bor på krisesenter, slik at man har mulighet til å vente til det man finner å være den riktige løsningen dukker opp.

Som nevnt innledningsvis i kapittelet har det økte antallet reflektanter og ikke minst en bredere erfaring med assistanse til antatte ofre for menneskehandel ført til behov for andre boligløsninger enn krisesentrene. I tillegg til begrenset kapasitet på krisesentrene, er det heller ikke alle antatte ofre for menneskehandel som passer til å bo på en slik institusjon. Krisesentrene har inntil 2010 første bare vært for kvinner, slik at mannlige ofre har måttet bosettes andre steder²⁷. Videre kan krisesentrene oppleves negativt for noen grupper, ettersom rammene på sentrene er absolutte med døgnbemanning, hemmelige adresser, deling av fasiliteter og stor gjennomtrekk. For reflektanter med store traumer, kan det føles belastende å bo i et hus der det stadig kommer nye kvinner i krise. En del reflektanter opplever ikke direkte trusler i Norge, ettersom bakmenn kanskje befinner seg i utlandet, og de vil dermed ikke ha behov for den sikkerheten krisesentrene tilbyr. For noen kan krisesentrene dermed fortone seg som nok en tvangssituasjon.

Når antatte ofre for menneskehandel henvises direkte til Oslo kommune, er den første utfordringen at man må levere en kopi av godkjent registrert søknad om refleksjon eller søknaden må være registrert før hjelpen igangsettes. Ifølge ansatte på tiltakene kan det ta alt fra dager og uker å levere søknaden om refleksjon, det avhenger av når

²⁷ Ny lov om kommunale krisesentre som trådte i kraft 1. januar 2010 slår fast at det også skal eksistere et tilbud for menn.

advokaten har tid til møte, når hjelpere på tiltak har tid til å følge og når politiet har tid til å ta imot søknaden. Dette gjør at kommende reflektanter kan bli gående og vente uten at det er klart hvem som egentlig har ansvar for dem. De intervjuede bistandsadvokatene beskriver det samme: når de får klienter som ikke allerede er tilknyttet ROSA, må de gjøre en stor jobb for å sørge for at ofrene får bolig og den oppfølgingen de trenger for at refleksjonsperioden skal leve opp til sin intensjon. Dette må være på plass før bistandsadvokatene føler at de kan begynne å diskutere mulig anmeldelse og samarbeid med politiet med reflektanten. En ansatt på et av prostitusjonstiltakene i Oslo beskriver situasjonen på denne måten:

«Det har vært en del møter om hvem som har ansvaret for personen fra identifisering til registrering, det økonomiske ansvaret. Men det er ikke avklart. Nå blir kvinnene stort sett værende i den situasjonen de er i, til de er registrert og kan få bolig og livsopphold av sosialkontoret. Noen har bodd hos kunder så lenge. Er det helt akutt så kontakter vi ROSA direkte, det er en smidig og lite byråkratisk prosess.»

Som nevnt vil personer med akutt behov for hjelp stort sett henvises direkte til ROSA. Likevel forteller informanter i prostitusjonstiltakene i Oslo at de opplever det som problematisk at antatte ofre kan bli gående i flere uker uten tilbud når de først er identifisert. Det er mulig at ofrenes situasjon kan forverres ytterligere i løpet av denne perioden, i tillegg til at det psykologiske aspektet i det å ta innover seg sin posisjon som offer og faktisk be om hjelp, kan tenkes å gjøre dem mer sårbare. Hvem som skal dekke eventuelle utgifter til livsopphold og helsehjelp, er uavklart så lenge refleksjonssøknad ikke er registrert hos politiet.

Når søknad om refleksjon er registrert hos politiet, begynner arbeidet med å finne bolig til reflektantene. Grünerløkka sosialkontor skal få informasjon om den enkelte reflektant fra de sosiale tiltakene og reflektantenes bistandsadvokater, og deretter finne en passende bolig. Sosialkontoret trenger informasjon om barn, graviditet, behov for oppfølging, fysiske og psykiske problemer og liknende. Sosialkontoret erfarer at det er svært vanskelig å finne egnede boliger. Selv om reflektanter alltid blir plassert på rusfrie hospits, kan det være stort gjennomtrekk, dårlig standard og belastet miljø på bostedene. Hvis sosialkontoret ikke klarer å finne hospitsplasser eller andre kommunalt godkjente boliger, må de finne midlertidige alternative som ikke er godkjente²⁸. Private utleieaktører brukes i stor grad for å løse boligproblemet. Ofte har boligene reflektantene blir tilbudt altfor dårlig standard ifølge informanter på de sosiale tiltakene i Oslo. Én beskriver situasjonen slik:

²⁸ Oslo Piloten presiserer at det alltid undersøkes hos de boligene som er godkjent av Oslo kommune for private aktører kontaktes. Oslo Piloten benytter aktører som kan tilby midlertidige boliger, noen av disse som har vært i dårlig forfatning er per desember 2010 ikke lenger aktuelle som boalternativ.

«Det er [i noen av boligene] veldig dårlig standard, vanskelig å låse døren til toalettet og vanskelig å låse døren til eget rom. Det er veldig nedslitt og stygt. Alle mulige folk får bolig gjennom kommunen, det er mye husbråk og politiet blir tilkalt. Ofte er det kriminalitet og narkosalg i boligene. Det er ingen barn som bor i de leilighetene, men det er noen gravide som har bodd der.»

Noen av reflektantene vi har snakket med bekrefter hjelpeapparatets bekymring for standarden på boligene:

«Jeg fikk leilighet etter en stund, og da delte jeg med to andre, en mann og en kvinne. Vi delte bad og kjøkken og hadde hvert vårt lille soverom. Det var forferdelig dårlig standard, det var svart av råte i taket og mugg på veggene. Det var helt forferdelig å bo der.»

En annen kvinne forteller at hun etter hvert var så heldig å få en leilighet alene, men at det var enda verre standard i den nye ettromsleiligheten enn det hadde vært i leiligheten hun delte med andre. Da hun var høygravid, ba hun sosialkontoret om hjelp til å finne en ny leilighet, men fikk ikke gehør:

«Jeg forklarte og viste hvor fælt det var der, men de sa jeg måtte bo der. Det var ikke plass til en babyseng en gang, jeg kunne jo ikke bo der med en baby. Jeg fant leiligheten jeg bor i nå på finn.no selv, og da spurte jeg om hjelp til depositum, men det fikk jeg ikke. Da babyen ble født fikk jeg engangstønad, og da brukte jeg den som depositum så jeg kunne flytte.»

I Grünerløkka sosialkontors årsrapport om arbeidet med ofre for menneskehandel i 2009 blir det framhevet at det å skaffe møblerte boliger med seks måneders leiekontrakter, byr på store utfordringer. De få boligene kommunen disponerer som passer kravene, er ofte enten ikke ledige eller kommunen ønsker ikke å ha klienter fra de landene reflektantene representerer. Ofte ender klienter med midlertidige hasteplasseringer i ikke godkjente boliger, noe som sosialkontoret beskriver som belastende for både klienter og hjelperne deres. Hvis klientene får innvilget ny begrenset oppholdstillatelse, starter sosialkontoret arbeidet med å skaffe dem en egen leilighet, men dette er også mer komplisert enn tidligere. Midlertidig oppholdstillatelse kan gis for inntil tolv måneder, men det kan også gis kortere opphold, dersom forholdene tilsier at dette bør gjøres. Tidligere ble den midlertidige oppholdstillatelsen som regel gitt for ett år, men i 2009 opplevde sosialkontoret at UDI i flere tilfeller ga klientene kun seks måneders nytt begrenset opphold av gangen. I slike tilfeller er det like vanskelig for sosialkontoret å skaffe leilighet som under den første refleksjonsperioden, fordi de ikke kan gi sosial garanti utover oppholdsdatoen (NAV Grünerløkka sosialtjenesten 2010).

Selv om det er enighet blant hjelpere fra både sosiale tiltak og Oslo kommune om at det er mangel på gode kommunale boalternativer, må man også ta i betraktning at

opplevelsen av boligene vil være preget av reflektantenes personlige bakgrunn og de andre alternativene de har. Det som framstår som uholdbart for noen, kan føles greit for andre. Det handler også om følelsen av respekt, og om hvorvidt reflektantene føler seg godt ivaretatt underveis. Som nevnt tidligere får ofre som har bodd på krisesenter bedre tilpassede boliger fra Oslo kommune. Men på den annen side finnes det også eksempler på at kvinner fra krisesentre har vært fornøyd med tilbud andre reflektanter ikke synes holder god nok standard:

«Jeg har ett lite rom, kjøkkenkrok og toalett og så deler jeg dusj med hele etasjen. Jeg tror det er minst ti personer som deler bad. Det er ofte fullt på badet. Vaske-maskinen står også der, så det er vanskelig å få vasket klær. [...] Det var sosialkontoret som fant leiligheten. Helt ærlig så vil jeg ikke klage, det er større enn der jeg bodde hjemme. Jeg er fornøyd, det er ok.»

Denne kvinnen har fått god støtte fra hjelpeapparatet og politiet. Mannen som utsatte henne for menneskehandel er arrestert, og vil trolig bli dømt. Hun er et viktig vitne for politiet, og både hun og bistandsadvokaten hennes har stor tro på at hun får bli i Norge etter rettssaken. Selv om standarden på boligen hennes trolig ikke er høyere enn boligene til reflektanter som er svært misfornøyd, syns hun ikke situasjonen er så ille. Her kan det hende at det er utsiktene til en bedre framtid, samt god og uforbeholden støtte fra politi og hjelpeapparat, som gjør henne mer positiv enn andre reflektanter med liknende bosituasjon.

Til tross for at opplevelsen av kvalitet på boliger åpenbart kan være subjektiv, er det flere av våre informanter, både blant reflektantene selv og ansatte på prostitusjonstiltakene og ROSA, som hevder at leilighetene Oslo kommune tilbyr i flere tilfeller ikke holder god nok standard. Grünerløkka sosialkontor på sin side opplever at et en del av problemet er at flere reflektanter har boevne nå enn tidligere, på grunn av store og varierte problemer (NAV Grünerløkka sosialtjenesten 2010). Det hender også at det øvrige hjelpeapparatet mener at noen reflektanter ikke fungerer sammen med andre og dermed bør bo alene, noe som øker utfordringene med å finne bolig. Sosialkontoret gir resten av hjelpeapparatet rett i at det blir vanskeligere og vanskeligere å skaffe gode boliger, fordi det i liten grad finnes boliger passende til denne gruppen, og fordi det heller ikke finnes institusjonsliknende plasser tilgjengelig i det kommunale hjelpeapparatet.

Lauras Hus

Det eneste boalternativet i Oslo som er laget spesielt for ofre for menneskehandel, er Lauras Hus. Det drives av Kirkens Bymisjon og er statlig finansiert.²⁹ Lauras Hus åpnet i april 2009 og er et trygt botilbud, med tett sosial og helsemessig oppfølging (Nadheim 2010), kun for ofre for menneskehandel. Boenheten er døgnbemannet og består av fem leiligheter beliggende i samme hus med tilknyttede fellesarealer. I tillegg disponerer prosjektet to utflyttingsleiligheter som ligger et annet sted i Oslo, men som er knyttet opp til Lauras Hus, og hvor beboerne fortsatt får oppfølging av sosialarbeidere. Huset kan minne litt om et krisesenter, med ansatte og reglement, selv om det ikke er de samme sikkerhetstiltakene som på krisesentrene. Det er for eksempel lov til å ha gjester og overnattinger på Lauras Hus hvis man melder fra på forhånd.

Hvem som skal få bo på Lauras Hus, bestemmes av en inntaksgruppe bestående av representanter fra Lauras Hus, ROSA-prosjektet og Oslo kommune ved Grünerløkka sosialkontor. Sosialkontoret opplever at det er vanskelig å bosette reflektanter som kommunen har ansvar for på Lauras Hus. Svært få av klientene deres vil bo der, siden boenheten er døgnbemannet og har for mye preg av institusjon. Kirkens Bymisjon ved Nadheim som driver huset, sier på sin side at de ikke har hatt problemer med å fylle opp plassene. Det er få plasser, og de som først har flyttet inn, blir boende lenge. Det kan virke som om det stort sett er kvinner som har bodd på krisesenter en stund som er interessert i å bo i den type tiltak som Lauras Hus er, så prosjektet bidrar ikke så mye til å løse boligproblematikken for de øvrige reflektantene. ROSA bekrefter at kvinnene som har fått assistanse gjennom dem er positive til Lauras Hus:

«De som trenger trygge bosteder får jo assistanse gjennom ROSA. De er en annen brukergruppe enn de som går rett fra Pro Sentret til sosialkontoret.»

En av kvinnene som nå bor på Lauras Hus tilhører gruppen som har fått assistanse gjennom ROSA. Hun bor sammen med datteren sin på seks måneder i en egen atskilt leilighet, men setter pris på at boenheten er døgnbemannet:

«Da jeg ble gravid kontaktet krisesenteret ROSA, for jeg kunne ikke bo med et spedbarn på krisesenteret. Så fikk jeg flytte hit. Det er fint å bo her. Jeg må si fra om jeg har besøk eller skal reise bort, men det er ikke noe problem. Det er veldig bra å ha noen å snakke med. De ansatte har vært veldig flinke og hjelpsomme med babyen, de hjelper meg mye.»

Lauras Hus var opprinnelig også ment å være en midlertidig løsning med en botid på maksimum seks måneder, på samme måte som krisesentrene. I dag har to av beboerne bodd der siden huset åpnet for halvannet år siden, én har bodd der i over et år, mens

²⁹ Prosjektet ligger under tiltak 10 i Handlingsplanen, om trygge bosteder med tilpasset oppfølging (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel 2006-2009).

to har foreløpig bodd der under et år. Ettersom det er få plasser og lite gjennomtrekk på Lauras Hus, er det et begrenset antall antatte ofre for menneskehandel som i realiteten får tilbudet. Hvis kvinnene på Lauras Hus blir boende til refleksjonstiden har utløpt, er det vanskelig å finne boliger de kan flytte videre til. Som beskrevet under avsnittet om boliger skaffet gjennom kommunen, så gir ikke kommunen støtte til bolig og livsopphold når refleksjonstiden (inkludert midlertidig opphold) har utløpt. Når refleksjonstiden går ut, må personer som er bosatt i regi av Oslo kommune umiddelbart ut av boligene sine. Informanter fra de sosiale tiltakene er kritiske til denne ordningen og mener at tiltak som berører bistand til ofre for menneskehandel, bør være mer knyttet til det å være utsatt for menneskehandel og mindre til status som reflektant eller asylant. Da Lauras Hus ble opprettet, ble det nedfelt i avtalen at beboere skulle få bli boende så lenge de hadde behov for det, uavhengig av status. Ingen beboere blir kastet ut. Et resultat av dette er at samtlige av de som bor på Lauras Hus i dag er ferdige med refleksjonsperioden og har søkt videre opphold på annet grunnlag (asyl eller familiegjenforening). Det vil si at i praksis fungerer ikke Lauras Hus som et botilbud for reflektanter i dag.

Helse

I retningslinjene for bistand og beskyttelse for ofre for menneskehandel står det at antatte ofre har rett på nødvendig helsehjelp. Det er imidlertid ikke definert hva nødvendig helsehjelp er, noe som kan være en kilde til frustrasjon og konflikt for hjelperne. Det finnes heller ikke instruksjoner for hvem som skal yte praktisk helsehjelp og eller hvor reflektanter eller hjelpeapparatet skal henvende seg ved behov for hjelp. I Oslo, og også i Bergen hvor man også har identifisert en del ofre for menneskehandel, har det likevel blitt innarbeidet rutiner gjennom årene med assistanse til ofre for menneskehandel. Både ROSA og de sosiale tiltakene sørger for at de antatte offrene gjennomgår en legesjekk med blodprøver og gynekologisk undersøkelse så raskt som mulig. I Oslo får reflektantene i hovedsak gynekologisk sjekk hos legen på Pro Sentret og tuberkulosekontroll ved Grünerløkka smittevernkontor. I Bergen får de gratis gynekologisk sjekk på Haukeland sykehus og tuberkulosekontroll på Smittevernkontoret i Bergen kommune. I begge kommunene er det bare den obligatoriske tuberkulosekontrollen som blir tilbudt kommunalt. Den gynekologiske sjekken blir organisert på initiativ fra hjelpeapparatet gjennom det allerede eksisterende helsetilbudet for kvinner og menn som selger sex på Pro Sentret og Haukeland sykehus.

For å bli inkludert i fastlegeordningen i Norge, må man ha personnummer. Dette har man tidligere fått ved et opphold på seks måneder eller mer. Siden refleksjonsperioden er akkurat seks måneder, har det variert hvorvidt reflektantene har fått person-

nummer eller ikke, alt ettersom hvordan den enkelte saksbehandler i folkeregisteret ser på saken. Noen reflektanter har fått personnummer og deretter rett på fastlege, andre har ikke fått det. I dag er tidsrammen for å få personnummer endret til opphold over tre måneder, slik at alle reflektanter i dag skal få personnummer og også inkluderes i fastlegeordningen. Men selv om alle reflektanter i teorien har rett på fastlege i dag, viser det seg at det er vanskelig å få satt dette i system på så kort tid. I praksis er det svært få av reflektantene som har fått egen fastlege, og som eventuelt bruker denne ved behov for helsehjelp. En informant på et sosialt tiltak sier det slik:

«Helsesystemet er så treigt at seks måneder blir veldig kort tid. Selv om det går ganske fort å få lege så tar det altfor lang tid. Har man relativt store helseplager så går det ikke å vente så lenge, eller man rekker ikke å få behandling før man er ferdig med perioden.»

Et annet problem med fastlegeordningen er at man blir tildelt lege etter registrert adresse. Noen reflektanter bor på hemmelig adresse, noe som kompliserer søknaden om fastlege ytterligere og gjør at prosessen tar enda lenger tid.

Ifølge Grünerløkka sosialkontor skal normale utgifter til legebesøk og reseptbelagte midler vurderes i hvert enkelt tilfelle, og i utgangspunktet dekkes av livsoppholdet reflektantene får utbetalt (NAV Grünerløkka sosialkontoret 2010). De sosiale tiltakene opplever at reflektantene svært ofte har helseproblemer og behov for lege til både større og mindre plager, og at det ikke finnes noe system eller retningslinjer for hvordan man skal forholde seg til dette. Tiltakene og ROSA løser dette fortløpende og individuelt for hver enkelt reflektant. Mindre helseproblemer i Oslo håndteres som oftest ved at Pro Sentret og legevakten brukes som allmennlege. Som en ansatt ved et av tiltakene beskriver det: «Det er mye lettere å gjøre det sånn enn å gå gjennom kommunen». Flere sier at til tross for manglende retningslinjer, så har de funnet fram til et slags system som fungerer. De store frustrasjonene kommer når det er større helseproblemer som krever akutte tiltak som koster penger. Det er ikke fastlagt hvem som skal dekke større utgifter. En ansatt i ROSA beskriver det på denne måten:

«Men det er et problem å få psykologhjelp, en evig kamp. Lege og psykolog må på plass! Det er NAV som har ansvaret, nå er det ikke riktig spesifisert hvem som har ansvaret for hva. Noen ganger må ROSA bruke private psykologer. Det bør spesifiseres hvem som har ansvaret for hva».

I konkrete tilfeller får den uklarheten store konsekvenser. Et spørsmål som er viktig for mange, er hvem som skal betale for aborter reflektanter vil få gjennomført. De ansatte i tiltakene beskriver mange vanskelige situasjoner rundt dette, og om abortregninger som blir sendt fra instans til instans.

Ifølge KOM er spørsmålet om hvem som skal betale for aborter et velkjent dilemma i hjelpeapparatet. Pro Sentret får noe støtte til å dekke aborter blant sine brukere gene-

relt, men har ikke nok midler til å dekke aborter for alle som bruker legeordningen hos dem. Reflektantene eller hjelpeapparatet kan søke sosialkontoret om penger til abort, men sosialkontoret trenger ikke innvilge penger til dette. Grünerløkka sosialkontor på sin side opplever at det stadig søkes om penger til utgifter som sosialkontoret ikke har mandat til å dekke. Dette problemet omtaler de i årsrapporten for 2009:

«Vi har hatt flere store etiske og økonomiske utfordringer i forhold til helseutgifter i 2009. Noen klienter har fått utført omfattende operasjoner og kirurgiske inngrep, der vi har vurdert at dette ligger utenfor vårt mandat. Vi skal primært yte livsopphold etter lov om sosialtjenester. Resultatet har vært at klientene har ubetalte regninger fra sykehus, etter utførte inngrep, som ikke blir dekket av oss. Klienten får da gjeld til sykehuset/institusjonen. Vi har ikke klart å få fastsatt hvem som har ansvaret for denne type utgifter reflektantene pådrar seg. I andre tilfeller har klienten i forkant måttet dokumentere at de har regningen betalt før inngrepet finner sted. I disse tilfellene har noen i det øvrige hjelpeapparatet dekket dette, hvor det i neste omgang søkes om stønad til å få dekket gjeld.» (NAV Grünerløkka sosialtjenesten 2010)

Til tross for at hjelpeapparatet, både sosialkontoret og de sosiale tiltakene, uttrykker store frustrasjoner over helsetilbudet for antatte ofre for menneskehandel, finner vi ikke tilsvarende frustrasjon hos reflektantene. De gir uttrykk for at de får den helsehjelpen de trenger, de kommer seg til lege når de har behov for det og har noen å spørre om hjelp hvis det er noe de lurer på. De vi har snakket med som har hatt større helseproblemer, forteller om fortvilelse og bekymringer rundt egen helse, men ikke om at de var redd for å bli nektet nødvendig hjelp. Det kan se ut til at manglende rutiner og retningslinjer i helsetilbudet til reflektanter i størst grad skaper problemer for hjelpeapparatet, mens reflektanter i det store og det hele skjermes for konflikter rundt dette. Flere i hjelpeapparatet er klare på at reflektantene får den helsehjelpen de trenger kun fordi involverte aktører gjør hva de kan og strekker seg for å løse situasjoner og hjelpe reflektantene der de er.

I Bergen beskriver en informant i et sosialt tiltak de samme problemene knyttet til helse som i Oslo. Behovene for helsehjelp til reflektanter dekkes fortløpende, men det foreligger ikke noe system eller offisielle retningslinjer for hvordan dette skal gjøres:

«Vi hadde en reflektant som trengte helsehjelp og ringte rundt i kommunen. Personen vi fikk snakke med i kommunen forsto situasjonen og hadde tilfeldigvis kontakter på et legekontor som ville ta imot henne. Men det er ikke noe system! Det må være system og rettigheter på plass i forhold til helse.»

Ifølge informanten i Bergen har det legekontoret de tilfeldigvis kom i kontakt med gjennom bekjentskapet til en ansatt i kommunen, hjulpet flere reflektanter med behov for helsehjelp. Dette er et eksempel på at sosiale tiltak og krisesentre både i Oslo og

Bergen er gode til å løse akutte vanskelige situasjoner, men informanter fra tiltakene og krisesentrene er bekymret for at gode og forutsigbare løsninger for helsehjelp ikke blir satt i system.

Innhold og aktivisering

Ifølge regjeringens Handlingsplan for ofre for menneskehandel (2006-2009), skal refleksjonsperioden på seks måneder inneholde tiltak som bidrar til «å styrke kvinnenes selvhjelpenhet gjennom overgang til arbeid, aktivitet og utdanning». Det ser imidlertid ut til at dette er et felt hvor lite er på plass, tross gode intensjoner. Samtlige reflektanter, ansatte i hjelpeapparatet og bistandsadvokater vi har intervjuet uttrykker frustrasjon over manglende innhold og aktivisering i refleksjonsperioden. At refleksjonsperioden må ha et innhold for å leve opp til sine intensjoner, er norske myndigheter fullstendig klar over (se for eksempel Justis- og politidepartementet 2006:12), det er derfor påtakelig at tiltakene og bistandsadvokatene fortsatt etterspør innhold i og informasjon om refleksjonsperioden.

Det finnes ingen instruks som beskriver hva slags aktiviteter kvinner og menn i refleksjon har rett på, ei heller øremerkede midler til aktivisering av reflektanter generelt. Hjelpeapparatet mangler således både passende aktiviteter å tilby reflektantene og budsjett til å betale aktivitetene med. Likevel jobbes det stadig med å finne aktiviteter til reflektantene, fordi tiltakene ser at dette er et viktig element for å gjøre perioden til noe annet enn ren oppbevaring, og ikke minst for den enkeltes reflektants psykiske helse. Hva en reflektant i praksis får tilbud om av innhold og aktivisering, kan være alt fra ingen verdens ting til daglig skolegang eller full deltakelse i arbeidslivet, avhengig av hvem de møter i hjelpeapparatet og hvor de bor.

Norskkurs

Den vanligste formen for aktivisering reflektantene får tilbud om, er norskkurs. I Oslo tilbyr både Pro Sentret og Nadheim jevnlig norskkurs for sine brukere, og på krisesenteret holder ansatte eller frivillige norskkurs for kvinner som ønsker det. Sosialkontoret har plasser på språkundervisning for sine klienter, men disse plassene er i første rekke forbeholdt klienter med fast opphold i Norge. Det blir likevel gjort unntak for reflektanter som er analfabeter, mens de som allerede har skolegang, ikke får noe tilbud. Samtlige reflektanter vi har snakket med setter det å få norskundervisning høyt. Spesielt føles det verdifullt å få plass på en språkskole som tilbyr hyppigere og mer stabil undervisning enn de sosial tiltakene. I tillegg har en skoleplass viktig

psykologisk effekt, idet reflektanten har et fast sted å gå på dagene, et sosialt og faglig møtepunkt som ikke er et prostitusjonstiltak.

Blant personer i hjelpeapparatet er det delte meninger om verdien av norskkurs. De aller fleste er enige om at det er bedre enn ingenting, fordi det er tydelig at enhver form for aktivisering gjør reflektantene godt. Men flere problematiserer nytte- og signalverdien språkundervisningen gir. Det stilles spørsmål ved om opplæring i det norske språket skaper falske forhåpninger om varig opphold i Norge, og om dette egentlig er den beste bruk av ressurser dersom de fleste vil bli sendt ut av landet etter endt refleksjonstid.

Mens søknad og innvilgelse av norskkurs behandles individuelt ut fra ressurser og behovene til hver enkelt reflektant i Oslo, er situasjonen annerledes i Bergen. Der har fagpersoner innen menneskehandel (TOT, tverretattlig operativt team bestående av uteseksjonen, sosiale tiltak, UDI og politiet) fått innført tilbud om skolegang for alle reflektanter. Bergen kommune betaler halvparten av skolepengene, den siste halvparten betales av ROSA-prosjektet.

Adora

ROSA har et eget aktiviseringsstilbud innrettet mot ofrene som mottar hjelp hos dem. Prosjektet heter Adora og skal være aktiviserings- og kvalifiseringstiltak. I 2010 består Adora av kurs innen make-up, negler og annet innen skjønnhetsbransjen på Tone Lise Akademiet. Kursene strekker seg over et halvt år og er finansiert av Krisesentersekretariatet ved midler fra Justisdepartementet. Både informanter fra hjelpeapparatet og reflektanter er svært fornøyd med dette tilbudet. Det er daglig undervisning og pliktig oppmøte på Tone Lise Akademiet, reflektantene går i vanlige klasser sammen med andre elever og de mottar diplom ved bestått eksamen etter endt kurs. Både kursbeviset, den daglige aktiviseringen samt framtidsrettet praktisk opplæring, er samlet sett grunnen til at kursene på Tone Lise Akademiet er så populære og prioriteres høyt blant reflektanter. En kvinne beskriver det på denne måten:

«I begynnelsen var det frustrerende å ikke ha noe å gjøre, men så fikk jeg begynne på skolen. Jeg fikk plass på Tone Lise etter to måneder og gikk der fra åtte til fem hver dag. På lørdagene gikk jeg i kirken. Det var veldig fint å ha noe annet å tenke på. (...) I begynnelsen var det veldig tøft og jeg trodde ikke jeg skulle klare eksamen selv om jeg leste hele natten. Men nå har jeg endelig bestått eksamen etter to forsøk! Jeg håper å få brukt utdannelsen videre, nå leter jeg etter jobb.»

Kursene på Tone Lise Akademiet gir kvinnene aktivisering på dagene og et håp om en bedre framtid, noe som hjelper dem med å holde motet oppe. I tillegg til diplom skal deltakerne også få med seg produkter og verktøy til å starte opp egen bedrift når kurset er ferdig. Men det er ikke nødvendigvis så enkelt å bruke kunnskapene de har

tilegnet seg videre i refleksjonsperioden eller som asylsøker. Det er ikke mange jobber å søke på dette feltet, dessuten er det flere praktiske hindringer på veien til å få en jobb. Kvinner vi har snakket med tidligere har gitt uttrykk for at de kan tjene penger på å gi behandling til venninner, men etter hvert er det såpass mange kvinner med denne kunnskapen i samme situasjon både i Oslo og Bergen at mulighetene for dette kan bli begrenset.

For å øke nytteverdien av Adora-kursene med tanke på retur, samarbeider Adora nå med IOM om å se på mulighetene for å knytte seg opp mot en tilsvarende skole som Tone Lise Akademiet i Nigeria. Håpet er å få til et samarbeid, slik at kvinnene for eksempel kanskje kan begynne som lærere i innen skjønnhetsbransjen i Nigeria hvis de reiser hjem.

Arbeid

Da refleksjonsperioden for ofre for menneskehandel ble utvidet til seks måneder ble midlertidig arbeidstillatelse inkludert i ordningen. Imidlertid er arbeidstillatelsen en teoretisk mulighet snarere enn en praktisk realitet, svært få reflektanter får sjansen til å jobbe i refleksjonsperioden. For å få en jobb må man ha personnummer og bankkonto, noe som er vanskelig og også tidkrevende å få på plass.³⁰ Videre er seks måneder relativt kort tid, og når alt det praktiske er i orden, er det kanskje bare et par måneder igjen. Noen få reflektanter har likevel klart å skaffe seg arbeid, men har måttet slutte igjen når refleksjonsperioden utløp. Arbeidstillatelsen er knyttet opp mot status som reflektant, og inndras hvis personen går over i asylsystemet etter endt refleksjonstid.³¹ En ansatt i ROSA beskriver det slik:

«Arbeidstillatelsen gir ikke mening slik den fungerer i dag, det er jo nesten umulig å få seg jobb. Men en på refleksjon klarte å få seg vaskejobb på restaurant, noen har gått med avisa også og en fikk deltidsjobb i en butikk. Hun var strålende fornøyd, hun hadde fått ordentlig jobb og de syntes hun var veldig flink. Men så ble hun asylsøker og måtte slutte.»

En informant i et sosialt tiltak i Bergen forteller at en reflektant ved et tilfelle fikk innvilget arbeidspraksis gjennom NAV, et tiltak hun formelt sett ikke hadde rett på. Hun mistet senere arbeidspraksisplassen sin da hun ble asylsøker (asylsøkere har heller ikke rett til arbeidspraksis), men erfaringene fra den tiden hun hadde arbeidspraksis var

³⁰ Det har som allerede nevnt vært tilfeldige og ulike praksiser rundt det å tildele reflektanter personnummer.

³¹ Det stilles strenge krav til å inneha gyldige identifikasjonsdokumenter for å få arbeidstillatelse som asylsøker, noe svært mange ofre for menneskehandel ikke har. Noen har for eksempel vært transportert mellom ulike land ved bruk av falske/lånte dokumenter som har blitt tatt fra dem når de har passert grensekontrollen.

svært gode. Ingen andre reflektanter har fått arbeidspraksis i Bergen, men vår informant framholder at dette er et tiltak hun ville hatt stor tro på. Gjennom arbeidspraksis får reflektantene både arbeidserfaring, yrkesopplæring, sosial kontakt og noe språkopplæring. Lagt opp på riktig måte kan dette gi reflektantene både innhold i hverdagen og arbeidserfaring de kan bruke når de skal hjem.

Oppfølging og sosial kontakt

I tillegg til norskkurs og Adora-prosjektet finnes det også andre aktiviseringstilbud som datakurs, muligheten for å utføre mindre arbeid i regi av Pro Sentret og tilbud om trening eller svømming. Problemet er at tilbudene enten er tilfeldige, sporadiske og ustabile, eller at de bare dekker en liten del av det behovet for aktivitet og sosial kontakt som finnes.

Flere av reflektantene vi har vært i kontakt med forteller at de er svært ensomme i refleksjonsperioden. Mange har ikke noe sosial kontakt bortsett fra med personer i hjelpeapparatet, og uten skole eller annen aktivisering blir dagene lange. Det er ikke utarbeidet retningslinjer eller instruksjoner som beskriver hjelpeapparatets sosiale ansvar overfor menneskehandels ofre i refleksjonsperioden, verken hvor mye støtte og bistand som skal tilbys, eller hvem som skal tilby dette. Kvinner og menn i refleksjon er i utgangspunktet i en vanskelig situasjon, og behovene deres naturlig nok mange og til tider akutte. Det kan være problematisk å vurdere hvor mye ressurser man har i forhold til hvor mye assistanse den enkelte trenger, og eventuelt sette grenser for hvor mye man skal bidra. Vårt inntrykk er at sosialarbeiderne strekker seg langt for å bistå reflektanter de har kontakt med, og at det både er praktiske omstendigheter og ressurser som begrenser hva hjelpeapparatet kan gjøre. Mye tid går med til rent praktisk å følge reflektantene fra sted til sted for å levere søknader, få nødvendige papirer, komme seg til lege og så videre. Det at ofre, som en konsekvens av å få refleksjon, plutselig blir helt avhengig av hjelpeapparatet for å orientere seg i hverdagen og få det de har krav på, påvirker både ressursfordelingen i de sosiale tiltakene og selvfølelsen til brukerne. En ansatt på et tiltak i Oslo beskriver det slik:

«Man klientifiserer brukerne veldig. De nigerianske har overlevd hele veien fra Nigeria, men når de kommer inn i systemet vårt her, så skal de plutselig følges over alt. De klarer kanskje ikke å orientere seg i velferdssystemet vårt. Det går mye ressurser fra oss til dette. De blir jo ikke helt hjelpeløse, men plutselig så er de også i en situasjon hvor de kan ta innover seg ting som er skjedd.»

Samtidig som det brukes mye ressurser til å hjelpe reflektantene med praktiske ting som trenger å løses, er psykososial hjelp ikke satt i system. Kirkens Bymisjon ved Nadheim har et prosjekt i samarbeid med Modum Bad der de tilbyr et kurs hvor man lærer hvordan man kan håndtere traumesymptomer, og det er også mulig for hjelpere

å søke kommunen om midler til psykologhjelp for den enkelte reflektant, men generelt uttrykker flere informanter fra hjelpeapparatet at manglende psykososial oppfølging er bekymringsfullt. Uttalelser fra reflektanter kan tyde på at dette er et faktisk problem, flere gir uttrykk for stor ensomhetsfølelse, angst og depresjon. Dina er en ung kvinne som har hatt refleksjon, vitnet i en rettssak og nå venter på svar på asylsøknad, bor alene i en liten leilighet midt i en storby og beskriver livet sitt slik:

«Jeg går på norskkurs to timer fire dager i uken, men jeg har ingenting å gjøre resten av tiden. Jeg har en venninne, men hun bor flere timer herfra og jeg ser henne ikke så mye. Jeg er ikke sammen med andre fra hjemlandet mitt. Jeg føler meg ikke trygg, jeg vet ikke om noen følger med på meg om jeg går ut. Jeg går bare rett til skolen om morgenen og så rett hjem igjen. Etter skolen er jeg alltid hjemme. I helgene er jeg alltid hjemme alene. Jeg bruker nettet mye, men familien min har ikke internett, så jeg får ikke holdt kontakt med dem.»

Dina tilbringer det meste av dagene på ett rom og kjøkken med mørke gardiner trukket for vinduene. Som flere andre i hennes situasjon, synes hun det verste er at hun ikke vet noen ting. Hun har ikke hørt noe fra advokaten sin på lenge, og sist hun snakket med henne, sa advokaten bare at hun ikke visste noen om hvordan det gikk med saken hennes.

For mange antatte ofre for menneskehandel kan perioden uten definert innhold komme til å strekke seg lenge. Mange går over til asylsystemet etter endt refleksjonsperiode, men hvis de mottar hjelp gjennom ROSA eller Lauras Hus for eksempel, kan de bli boende mens de venter på svar på asylsøknaden. Selv om de har kontakt med sosiale tiltak som hjelper ofre for menneskehandel, så er ikke dette nødvendigvis nok oppfølging i hverdagen. For mange blir refleksjonsperioden og eventuelt også tilværelsen som asylant et eneste stort vakuum, hvor hverdagen til stor del går med til å vente på telefon fra advokater og politi. Når vi vet at det kan gå måneder mellom hver gang reflektantene har kontakt med advokater eller politi, er det åpenbart at tilværelsen kan bli vanskelig. Et stort ansvar faller dermed på de sosiale tiltakene, som etter eget skjønn og omrokering av ressurser følger opp der de har mulighet og ser behov.

Men selv om reflektantene har kontakt med et tiltak de kan henvende seg til, så kan ikke det dekke behovet for daglig aktivisering. Det å bli gående uten aktiviseringstilbud er belastende og gir mye tid til å tenke og kjenne på frykt. En kvinne forteller:

«Jeg gjorde ingenting de seks månedene jeg hadde refleksjon, ikke norskkurs eller noe. Jeg gikk til Pro Sentret noen ganger for å få hjelp til ting, kanskje hvis jeg trengte advokat eller å få ut penger. Det er vanskelig å gå rundt og ikke vite hvordan det blir, om du får bli.»

Hjelpeapparatet sier at kvinnene sjelden klager, men at det kan være fordi de ikke vil framstå som utakkneimlige. Det at rettighetene deres er såpass svake og uklare, kan

bidra til at kvinnene føler at de er heldige dersom de får noe som helst. Det kan være vanskelig å vite hvordan reflektantene og asylsøkere med refleksjonsbakgrunn egentlig har det, både fordi det er ressurskrevende for hjelpeapparatet å følge opp hver enkelt reflektant, men også fordi det ofte er så mange ulike hjelpere involvert, slik at det er uklart hvem som følger opp hva. En av våre informanter i hjelpeapparatet fortalte en suksesshistorie om en kvinne som det hadde gått svært bra med, som greide seg fint og var et godt eksempel på at refleksjonsordningen virket som den skulle. Da vi senere intervjuet kvinnen som ble omtalt, fortalte hun at hun var svært ensom og ulykkelig, samtidig som hun hadde store og trolig reelle bekymringer for sin egen framtid.

En gruppe som kan være spesielt sårbar og utsatt er reflektanter med barn i Norge. Antallet reflektanter som har barn i Norge har økt betraktelig de siste årene. Dette er i hovedsak ofre for menneskehandel som er eller blir gravide og føder barn i løpet av refleksjonsperioden. I 2005 hadde ikke Grünerløkka sosialkontor ansvar for noen reflektanter med barn, i utgangen av 2009 hadde ti av reflektantene til sammen 16 barn. De sosiale tiltakene og sosialkontoret opplever at mange av kvinnene som får barn i refleksjonsperioden, blir sosialt isolerte og har et meget begrenset nettverk. Dette skyldes delvis at mange av dem de kjenner, på en eller annen måte er tilknyttet prostitusjonsmiljøet, og de ønsker ikke lenger å ha kontakt med denne gruppen når de får barn, men det skyldes også at de ikke har overskudd til å ta sosiale initiativ når de er alene med spedbarn. Kvinnene får de vanlige kontrollene på helsestasjonen, men ingen spesiell oppfølging av barnevern eller andre instanser utover dette. De benytter seg stort sett ikke av barselsgrupper eller andre tilbud bydelene har til nybakte mødre, og uten familie i nærheten kan det være vanskelig å få hjelp eller bli fanget opp av nødvendige instanser hvis de for eksempel er deprimerte eller på andre måter får problemer med å gi barnet riktig omsorg. Noen som akkurat har født, blir plassert på familie- eller mødre hjem, men en del bor også alene i kommunale leiligheter.

Hva slags innhold, bistand og sosial oppfølging reflektanter får i refleksjonsperioden påvirker naturlig nok hvordan hele perioden oppleves. Samtidig som samtlige informanter fra hjelpeapparatet mener innholdet i refleksjonsperioden er uklart og altfor dårlig, uttrykker flere bekymring for at et godt kvalifiserende innhold og tett oppfølging og støtte også kan øke reflektantenes forhåpninger om å få bli i Norge. Denne bekymringen underbygges av funn i dette prosjektet. Det er til tider stor forskjell i hvordan reflektantene ser på framtiden, og dette synet ser ut til å kunne henge sammen med hvordan de har opplevd tiden som reflektant. En kvinne fra Nigeria som fikk god og tett oppfølging, gikk på skole, fikk arbeid og etter hvert flyttet i egen leilighet, forteller at hun hadde et svært fint år som reflektant. Hun var glad og takknemlig overfor politiet, og tenkte ikke på noen vanskelige ting. Det var ingen som snakket med henne om framtiden eller å dra tilbake til Nigeria, alle bare hjalp henne til å få et godt liv. Nå venter hun på svar på asyløknaden sin, men hun er positiv og ikke så bekymret for at hun ikke skal få bli i Norge. En annen kvinne som virker svært

deprimert, forteller at det som holder henne oppe, er troen på en bedre framtid: «Jeg tenker at jeg skal få bli i Norge, gå på skole, lære norsk, få jobb og hjelpe familien min i Nigeria. Jeg vet at livet mitt kommer til å bli bra nå, fordi jeg får hjelp». En tredje kvinne sier: «Jeg har egentlig vært optimistisk hele tiden. Det er så mye bra som har skjedd, så mye positive forandringer hver dag, så jeg har hele tiden vært optimist. Jeg har en følelse av at jeg kommer til å få bli i Norge og at det kommer til å ordne seg». Alle disse tre kvinnene har anmeldt bakmenn, men sakene deres er blitt henlagt etter bevisets stilling. De har hele veien hatt tett og god kontakt med hjelpeapparatet, og har stor tillit til at de vil få bli i Norge og få den hjelpen de trenger. Men med kjennskap til asylsystemet og hvor vanskelig det faktisk er for nigerianske reflektanter å få oppholdstillatelse i Norge, er det grunn til å tvile på om kvinnes oppfatning av situasjonen er riktig. Det som er verdt å merke seg, er at andre kvinner vi har snakket med som har tilsvarende menneskehandelshistorie og saksforløp, men som ikke har mottatt samme grad av støtte og aktivisering fra hjelpeapparatet, ser ut til å ha et mer realistisk bilde av framtiden. De er mer redde og pessimistiske, og ofte svært fortvilet fordi de ikke aner hvordan de skal komme seg ut av den vanskelige situasjonen de er i. De har skjont at det er små sjanser for at de får bli i Norge, og de gir uttrykk for at livet ikke er noe lettere nå enn det var før de fikk refleksjon.

Oppsummering

Som illustrert i dette kapittelet er ansvarsfordelingen mellom ulike aktører i hjelpeapparatet til tider uklar. Mye går greit fordi det er innarbeidet vaner og uformelle rutiner i løpet av årene med refleksjonsperiode, men felles for mange av disse løsningene er at de er personavhengige. Mange av de som jobber med assistanse til ofre for menneskehandel har vært med siden refleksjonsperioden ble innført, kjenner de andre aktørene og vet hvordan ting kan løses. Dette fungerer på mange måter bra, men det at en del rutiner og løsninger ikke er satt formelt i system, kan by på utfordringer når de ulike aktørene skiftes ut eller antall reflektanter øker slik at det er vanskeligere å løse hvert enkelt tilfelle fortløpende.

Det kan se ut som om Oslo og Bergen, som er de stedene med flest reflektanter i dag, har ulike måter å bistå antatte ofre for menneskehandel på. Dette kan ha sammenheng med at de to kommunene har valgt å løse assistansen på ulike måter, men også at antallet reflektanter er langt større i Oslo enn i Bergen. I 2005 assisterte Oslo kommune 11 reflektanter, i 2009 hadde kommunen ansvar for 55 reflektanter og 16 barn (NAV Grünerløkka sosialtjenesten 2010). Til sammenlikning var kun en håndfull reflektanter bosatt i Bergen kommune i 2009.

Både i Bergen og Oslo er det etablert et tverretatlig operativt team (TOT) som jobber med assistanse til ofre for menneskehandel, men fordi Bergen er en mindre by, så er det praktiske samarbeidet tettere der. I praksis kan det bety at det å behandle hvert offer for menneskehandel fortløpende og individuelt, kan fungere i Bergen, der det er få tilfeller og få fagpersoner som alle kjenner hverandre. I Oslo fungerer ikke det tverretatlige teamet på samme måte; det er ikke de som er med i TOT som til enhver tid praktisk samarbeider om de enkelte ofrene for menneskehandel. På grunn av størrelsen på både administrasjon, hjelpeapparat og reflektanter i Oslo, er det også større avstand mellom de som legger føringene for assistansen og de som faktisk gjennomfører den i Oslo enn i Bergen. Dette kan føre til frustrasjon hvis praksisen og/eller rammene for assistanse oppleves uklare.

Informanter i ROSA og de sosiale tiltakene i Oslo har uttrykt bekymring for at reflektanter ikke får god nok bolig og helsehjelp. Grünerløkka sosialkontor på sin side kan tidvis oppleve at det er et problem at de ikke får nok informasjon om reflektantene – de skal levere sosiale tjenester, men ikke ses kan hende ikke alltid på eller inkluderes som en del av det sosiale hjelpeapparatet. Sosialkontoret i Oslo, som bistår samtlige reflektanter i kommunen, har flere funksjoner, både forvaltning og bistand, noe som kan gjøre rollen deres uklar for involverte parter. Samarbeidet mellom ulike aktører kompliseres ytterligere ved at de økonomiske rammene tidvis oppleves vagt definerte og trange.

Den økonomiske belastningen ved å assistere ofre for menneskehandel er betraktelig, og blant annet dette ligger til grunn for en konflikt mellom byrådet i Oslo og Justis- og politidepartementet. For kort tid siden, i september 2010, gikk sosialbyråd i Oslo, Sylvi Listhaug, ut og sa at byrådet ville legge ned Oslopiloten dersom ikke kommunen fikk større midler fra staten til å assistere ofre for menneskehandel.³² I 2010 regnet kommunen med å hjelpe 30 faste brukere og 14 barn gjennom Oslopiloten, og at dette ville koste minst 11 millioner kroner. I tillegg var utgifter til barnevern for denne gruppen beregnet til minst 4,5 millioner.

Til tross for tidvis frustrasjon over manglende retningslinjer og større økonomiske rammer innad i hjelpeapparatet, synes det som om den enkelte reflektant får den hjelpen de trenger i form av bosted, livsopphold og helsehjelp, mye takket være fleksibilitet i hjelpeapparatet. De fleste reflektanter vi har snakket med uttrykker stor takknemlighet for å få hjelp, og opplever at behovet for både lege og beskyttelse er dekket. Mange får god og nødvendig støtte gjennom kontaktpersoner i de sosiale tiltakene til å klare hverdagen. Det reflektantene jevnt over opplever som vanskelig og problematisk, er mangelen på meningsfylte daglige aktiviteter og informasjon om deres framtidige situasjon.

³² «Byråd truer med å legge ned menneskehandelprosjekt», <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/sexmarkedet/artikkel.php?artid=10018405>

Hvordan refleksjonsperioden oppleves for den enkelte reflektant, henger i stor grad sammen med deres tanker og håp for framtiden. Personer fra Schengen-land som har en mulighet til å bli i Norge uavhengig av utfall av en eventuell rettssak og/eller asylsøknad, kan begynne aktivt å legge planer for framtiden under refleksjonstiden, få hjelp til å gå gjennom ulike alternativer og kanskje også få støtte til målrettede kvalifiserende tiltak. På den måten kan ofrene tenkes å bruke refleksjonstiden til å styrke og forbedre sin egen situasjon i framtiden. For reflektanter fra land utenfor Schengen er framtiden mye mer uvis, og det er dermed mye vanskeligere å planlegge og forberede tiden etter at refleksjonsperioden er over. Felles for de aller fleste ofre fra land utenfor Schengen er at de ønsker å bli i Norge, de ønsker ikke å reise tilbake til sitt eget hjemland. I og med at det er svært uklart for både reflektanter og hjelpeapparat hva som skal til for å få videre opphold i Norge, er det vanskelig å forberede seg på hvordan framtiden vil bli. For mange av disse reflektantene blir refleksjonsperioden et slags vakuum, der mangelen på informasjon om framtiden og kvalifiserende aktiviteter, kombinert med fraværende sosialt nettverk, gjør at hverdagen oppleves som svært vanskelig. Deres personlige utbytte av den midlertidige beskyttelsen og bistanden de har mottatt vil i stor grad avhenge av om de er i stand til å etablere et bedre liv etter endt refleksjonsperiode enn det de hadde før de fikk assistanse.

5 Bruken av refleksjonsperioden og andre oppholdsordninger

Ofre for menneskehandel som blir identifisert i Norge er også migranter, og har varierende oppholdsstatus.³³ De kan være her uten lovlig opphold, som asylsøkere, eller med kortvarige turistvisa. For mange vil det være et mål i seg selv å få bli i Norge, eller i det minste legalisere oppholdet sitt, og mange vil prøve de mulighetene de ser. Dette vil i hovedsak være gjennom refleksjonsperiodeordningen eller gjennom å søke asyl. Noen har også giftet seg med norske menn, eller fått barn med en nordmann og dermed kunnet søke familiejenforening med barnet.

Når ofre for menneskehandel veksler mellom forskjellige oppholdsordninger, har det ført til utfordringer. Dette er særlig tilfellet når et offer som har hatt refleksjonsperiode eller midlertidig opphold leverer inn asylsøknad. I dette kapittelet behandler vi noen av de utfordringene som oppstår. Problemene oppstår på to plan. På et systemplan, fordi asylsøkere og reflektanter har forskjellige rettigheter, og også fordi reflektanter er et kommunalt ansvar, mens asylsøkere er et statlig ansvar. Dette fører til at igangsatte tiltak og rettigheter ofte ikke kan videreføres når personen går over til asylsøkerstatus. Problemene oppstår dermed også på personplan, ved at det kan bli en uoversiktlig situasjon for offeret. I dette kapittelet skal vi gå nærmere inn på noen av de konkrete utfordringene som oppstår.

Overgang mellom refleksjonsperiode og asylsøknad

Det foreligger ikke dokumentasjon på hvor mange antatte ofre for menneskehandel som i utgangpunktet har hatt en asylsøknad til behandling eller avslått asylsøknad da de søkte om refleksjonsperiode, eller omvendt; som har gått fra refleksjon til å levere asylsøknad. Like fullt er det et samlet inntrykk etter innspill fra politi, hjelpeapparat og utlendingsmyndighetene at særlig det siste er vanlig: Når refleksjonsperioden går mot slutten eller har gått ut, og mulighetene for midlertidig opphold på grunnlag av politiets etterforskning er begrensede, velger mange å levere eller gjenoppta asylsøknad.

³³ Det er ikke en forutsetning i den rettslige definisjonen av menneskehandel i Norge at en grense har blitt krysset, men identifiserte tilfeller av menneskehandel så langt i involveres noens migrasjon.

Det samme gjelder dersom personen har hatt midlertidig opphold på grunn av politiets etterforskning og den ikke har ført noe sted. Dette er ikke uproblematisk for hvordan hjelpen til ofrene kan organiseres.

Et av hovedproblemene slik det rapporteres fra flere hold, er at det finansielle ansvaret da overføres fra kommunene til staten. Dermed har det blitt vanskeligere for de tidligere reflektantene å fortsette å benytte kommunalt finansierte tilbud for ofre for menneskehandel, som de allerede kan ha vært godt integrert i. For øyeblikket er det slik at reflektanter som går over på asylsøknad kan bli der de er bosatt i regi av ROSA, samt på Lauras Hus, og fortsatt motta støtte. Imidlertid vil andre ordninger, som kommunalt tilskudd til egen leilighet, forsvinne. Det virker som tiltakene strekker seg så godt de kan for at ofrene ikke skal bli skadelidende av det overførte ansvaret, samtidig som økonomien setter grenser for hva som er mulig. Det rapporteres også at spesielt Oslo har hatt store utfordringer med å få nok midler til å finansiere til dels dyre tiltak for reflektanter. For eksempel har den store økningen av kvinner med barn økt kostnadsnivået betraktelig.

Overgangen fra refleksjon til asyl har praktiske konsekvenser for den enkelte reflektant, fordi de kommer inn under et nytt system, med andre krav og andre rettigheter. Selv om arbeidstillatelsen som følger refleksjonsperioden har hatt en begrenset verdi for de fleste reflektantene, har noen greid å skaffe seg jobb. Imidlertid mister de fleste arbeidstillatelsen når de går over på asylsøknad, fordi det her stilles strengere krav til dokumentasjon av identitet. Hjelpeapparatet forteller om konkrete tilfeller hvor dette har skjedd. Dette virker svært demotiverende, og legger hinder i veien for å kunne gi hverdagen et meningsfullt innhold i ventetiden.

Det har også oppstått problemer der reflektantene har fått personnummer i løpet av refleksjonsperioden. Personer som har pass og som skal være i Norge mer enn tre måneder, får personnummer og medlemskap i folketrygden ved registrering hos folkeregisteret. Dette vil også si at man får rett til fastlege og kan få skattekort. Hjelpeapparatet rapporterer at de østeuropeiske kvinnene som en hovedregel har pass, og dermed også får personnummer i løpet av refleksjonsperioden. Men noen av de afrikanske kvinnene har også fått dette etter intervensjon fra KOM. Problemet oppstår imidlertid dersom de går over til asylsøknad, hvor man skal ha et D-nummer (midlertidig personnummer). Dette kan man ikke få hvis man har personnummer fra før. Det er uklart fra vårt materiale hvilke praktiske konsekvenser dette har, men det er en illustrasjon på i hvor liten grad systemene er samkjørte.

Et like viktig spørsmål som finansiering og de praktiske problemene som kan oppstå med overføring fra den kommunale refleksjonsperioden til den statlige asylsøkerperioden, er hvordan de antatte ofrene selv vurderer og oppfatter sin situasjon.

Det er viktig å beholde en lav terskel inn i refleksjonsperioden, selv om det også bør diskuteres hvordan en lav terskel kombinert med en lang refleksjonsperiode best kan forvaltes for at alle hensiktene med ordningen best kan oppfylles. Uansett bør

det diskuteres hvordan assistanse i forbindelse med refleksjonsperioden best kan finansieres. Det kommunale ansvaret for reflektantene har ført til problemer på flere områder, ikke minst fordi det har vært uforutsigbart hva reflektantene har rett til og får utløst fra kommune til kommune. Det relative presset på kommunale tjenester får store konsekvenser for hva reflektantene blir tilbudt, i likhet med det varierende antallet ofre som identifiseres og assisteres i de ulike kommunene. Det er et inntrykk at Oslo har et stort press som er forårsaket av at majoriteten av ofre identifiseres og assisteres her. Bergen ser ut til å ha en mer håndterbar situasjon, og har i tilfeller vi har observert, hatt større muligheter til å finne fleksible løsninger. Hjelpemiddelet rapporterer at det kan slå forskjellig ut når ofre gis assistanse i mindre kommuner; noen ganger fører det til at kommunene strekker seg langt; andre ganger at de lokale instansene ikke greier å finne midler i en presset økonomi til å kunne gi et godt nok tilbud.

Forutsigbarhet er sentralt for alle, men faktisk spesielt viktig for ofre for menneskehandel. Det bør være mulig å gi pålitelig informasjon om hva som er tilgjengelig og hva som ikke er det. Hvis ikke er det økt risiko for å miste tillit hos ofrene, noe som kan gjøre det vanskeligere for andre aktører, på et senere tidspunkt, å tilby assistanse. I en tidligere studie fant vi at dårlige erfaringer, og spesielt brutte løfter, økte sjansen for at ofre for menneskehandel ikke tok imot hjelp fra andre aktører (Brunovskis & Surtees 2007). Det er heller ikke vanskelig å se for seg det desillusjonerende i å bli plukket ut i en ganske sjenerøs særordning som refleksjonsperioden: Det er lav terskel for å få den innvilget, man blir kalt et offer for menneskehandel og slik sett skilt ut som del av en gruppe man sier det er spesielt viktig å hjelpe. Man kan bli tilbudt bolig, penger og kursing, for så bare å bli satt på bar bakke igjen dersom politiet ikke kommer noen vei. Det er ikke vanskelig å se for seg at dette kan gjøre terskelen for å søke hjelp senere enda høyere.

Manglende fokusering på retur, hvem har ansvaret?

Hjelpemiddelet opplever at de fleste har som mål å få bli i Norge. Det er viktig å tenke på at den lave terskelen for å få innvilget refleksjonsperioden også kan sende et signal om at videre opphold er mulig. I lys av dette blir det ekstra viktig å tenke på hvilke signaler som sendes gjennom resten av innholdet i perioden og gjennom den informasjonen som gis. En representant for hjelpemiddelet reflekterte over refleksjonsperiodens rolle:

«Hvis alle som har refleksjon ender med å bli sendt ut, er det vel et pusterom. Men pusterom skaper forhåpninger; etter et halvt eller halvannet år er det skapt forhåpninger om noe annet.»

Andre delte det samme synet, og mente at de fleste nok trodde at de skulle få bli. Hjelpemiddelet syntes det var vanskelig å vite hvordan disse forventningene oppsto; om det lå i informasjonen fra tiltakene og andre, eller om dette var noe ofrene selv kom fram

til. Noe av denne utfordringen oppstår fordi det er et ansvarsvakuum med hensyn til hvem som skal informere om at det mest sannsynlige, i de fleste tilfellene, er at de ikke får et permanent opphold i Norge. En informant formidlet dette slik:

«Det er veldig lite fokus på at de skal tilbake, det er ingen som snakker om det. Kvinnene vil ikke tenke på det, vil ikke at det skal være noe alternativ, og ingen av tiltakene eller hjelperne føler ansvar for å fokusere på retur. Man vil ikke tvinge kvinnene til å snakke om noe de ikke vil, og fokuset ligger jo på hjelp her og nå.»

En annen følte at det heller ikke burde være hjelpeapparatets rolle å snakke om retur, fordi dette ville undergrave tillitsforholdet de var avhengige av for å kunne yte bistand. Dette er det nok mye sant i, og et tilleggsselement er at hjelpeapparatet ikke nødvendigvis heller ville være de beste til å gi denne typen informasjon. Informasjon om retur og eventuelle muligheter i hjemlandet eller andre land ofre kan returnere til, bør gis av aktører som sitter på oppdatert informasjon om både den norske forvaltningsgangen og hva som er tilgjengelig av hjelp i andre land.

Et annet element som mange av informantene våre fant problematisk med hensyn til signaleffekt, var bruken av norskkurs som et aktiviseringstilbud. De fleste mente at dette var med på å gi et inntrykk av at man kom til å få bli i Norge. I tillegg er det en lite effektiv bruk av ressurser, fordi det ikke gir noen kvalifikasjoner til å kunne bedre livet sitt utenfor Norge. Et motargument, som støtter bruken av norskkurs, er at de fleste vil forsøke å få bli i Norge, og i praksis ender opp med å tilbringe opp til flere år her før det foreligger noe endelig vedtak. I lys av dette kan norskopplæring gjøre det lettere å orientere seg i det norske samfunnet underveis, selv om det ikke gir noe reelt løft for fremtiden.

Et positivt tiltak som ble nevnt flere ganger, var Tone Lise Akademiets skoletilbud; Adora, som opplevdes som reelt kvalifiserende utenfor Norge. Dette har som kjenne-tegn at kompetansen er brukbar i flere settinger, ikke bare den norske eller europeiske, og at man kan se for seg at det kan gi grunnlag for å starte egne virksomheter uten at det er nødvendig med særlig store investeringer. Dette er imidlertid et tilbud som ikke kan nå alle, og som heller kanskje ikke er riktig for alle. Man kan se for seg at det hadde vært nyttig med flere liknende tiltak som kan gi andre typer kvalifikasjoner.

Andre muligheter for å få bli – familiegjenforening

Som nevnt i kapittel 4 har det vært en betydelig økning av ofre for menneskehandel som blir gravide og får barn i Norge. Denne økningen har vært særlig tydelig blant nigerianske kvinner. Det har vært spekulert i om dette kan være en følge av en bevisst strategi hos kvinnene om å få barn for å kunne sikre opphold i Norge. Dersom far er

norsk statsborger, har barnet rett til norsk statsborgerskap, og mor kan deretter søke familiegjengenforening med barnet.

Det er viktig å være klar over at det kan være andre forklaringer på økningen i graviditeter også. Pro Sentret har observert at det er flere graviditeter, men samtidig også flere aborter og større forekomst av kjønnsykdommer i perioden som er gått siden innføringen av forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester. Dette tyder på mindre kondombruk, og spørsmålet må derfor også stilles om kvinnene har mindre mulighet til å sette dette premisset for kundene.

Det kan også være at det er det å bli gravid som utløser et behov for bistand og et ønske om å komme seg bort fra prostitusjonen, og at dette forklarer noe av økningen i antall gravide på refleksjon. Som nevnt i kapittel 4 er det ofte livshendelser som på en eller annen måte gjør det vanskelig å fortsette i den tilværelsen man er i, som utløser at man søker om refleksjon. Nå som refleksjonsperioden er såpass lang, kan den ses som et alternativ for en kvinne som oppdager at hun er gravid og lurer på hva hun skal gjøre. En kvinne som hadde vært i Norge en stund og fått barn her, mente at det ikke nødvendigvis lå noen strategi bak:

«De fleste av kvinnene har jobbet på gata lenge, de kommer til Norge og føler seg trygge, og tenker kanskje at nå kan de få barn. Jeg tror ikke det er strategi. Før jeg selv ble gravid så jeg et stort skilt på Prosentret om at det ikke er noen garanti å få bli selv om man får barn.»

En annen kvinne hadde et annet syn på dette:

«De eneste som får bli er de som får barn med nordmenn. De – politiet, Norge – presser oss til å gjøre det vi ikke vil. Jeg har sett mange få barn med nordmenn fordi de ikke har noe valg hvis de skal få bli.»

Selv om det informeres om at det å få barn i Norge ikke nødvendigvis betyr at man får bli, stemmer det jo at det er en mulighet dersom far er kjent og norsk statsborger. I tillegg kan det også gå rykter både her og i utlandet, om at det å føde i Norge gir en mulighet for opphold. Hjelpeapparatet fortalte at det hadde kommet høygravide kvinner, for eksempel fra Italia, til Norge, fordi de hadde hørt at det skulle være mulig å få opphold her.

Uansett hva som ligger til grunn for økningen, er dette en utvikling som bør følges nøye. Samtidig er det viktig ikke helt å miste perspektivet på at det er snakk om ikke så mange individer hvert år, og igjen bør det være mulig å få på plass ordninger for denne gruppen, all den tid Norge har akseptert internasjonale forpliktelser og skilt ut ofre for menneskehandel som en gruppe som har et spesielt behov for hjelp.

Hvis det anses som et problem at ofre for menneskehandel får barn, er det viktig å huske at også andre noen ganger blir gravide under vanskelige forhold. Irregulære migranter, en populasjon estimert til omtrent 18 000 mennesker (Zhang 2008:3), får

et ukjent antall barn i Norge uten at dette har ført til noen spesielle tiltak. Det kan være like stor grunn til å bekymre seg for disse barna som for de som blir født av tidligere ofre for menneskehandel.

Man skal også være litt forsiktig med å snakke om det å få barn som en strategi, siden dette kan gi et inntrykk av en svært kynisk og følelsesløs beslutning om å utnytte et barn for å oppnå noe for seg selv. Grunnene til at kvinnene blir gravide og velger å bære fram barnet, kan være komplekse. Mange av kvinnene kan ha en drøm om å få barn en gang, og leve et trygt liv i et trygt land. I intervjuer til et tidligere prosjekt (Brunovskis og Bjerkan 2008) fortalte helsepersonell som jobbet med kvinner i prostitusjon at særlig de nigerianske kvinnene var opptatt av fertiliteten sin, og var engstelige for at den ville ta skade av prostitusjonen. Noen ønsket til og med å starte fertilitetsutredning selv om de ikke umiddelbart planla å bli gravide. Hvis man opplever at det finnes en mulighet for barn og et trygt liv i Norge, er det å bli gravid her et ikke helt unaturlig valg.

Hvordan går det med reflektanter senere?

Et springende punkt er hvordan det går med ofrene for menneskehandel etter at refleksjonsperioden og annet relatert opphold er over. Dette er det vanskelig å finne pålitelig informasjon om, og det må i stor grad baseres på inntryksdata fra personer i hjelpapparatet.

Per dags dato er det få ofre for menneskehandel som har fått innvilget permanent opphold i Norge. Det største skillet går mellom ofre fra Schengen-land og de som kommer fra andre land. Den første gruppen kan mye enklere bli boende i Norge uten å måtte gå gjennom asylsystemet.

Hjelpeapparatets erfaring er at de fleste av de som søkte refleksjon etter den store omleggingen i 2006, fremdeles er i systemet på en eller annen måte, og at svært få vil returnere til hjemlandet eller et land de tidligere har søkt asyl i. I tilfeller der kvinnene har fått returvedtak, har de ofte bare forsvunnet. Hva som er skjedd med dem i etterkant, er vanskelig å ha noen formening om, i likhet med hvorvidt de er blitt i Norge eller ikke uten lovlig opphold.

En bekymring vil være hvorvidt de tidligere reflektantene da igjen ender i en situasjon hvor de blir utnyttet. Gitt at innholdet i refleksjonsperioden og påfølgende oppholdstillatelser er såpass begrenset som det er med tanke på kvalifisering, er det vanskelig å se for seg at situasjonen for flertallet vil ha blitt vesentlig bedre og at de vil ha et sterkere grunnlag for å kunne skaffe seg en inntekt utenfor prostitusjonen. Dette blir bare spekulasjoner, men aktører i hjelpeapparatet på Balkan, som har et tiårs erfaring med ofre for menneskehandel og har møtt flere tusen ofre, sier at mange er sårbare for å bli utnyttet igjen, på tross av at de er blitt gitt bistand fra organisasjoner og andre.

Dette skyldes at de forholdene som gjorde dem sårbare i utgangspunktet, gjerne ikke er blitt bedre, noen ganger snarere tvert imot.

Slik det ser ut i dag, framstår ikke frivillig retur som noe godt alternativ for ofrene, og har bare vært benyttet av en håndfull personer. Det er arbeid i gang med å finne framtidsrettede løsninger. For eksempel undersøkes det om Adora-prosjektet kan etablere kontakt med et neplekademi eller liknende i Nigeria, slik at man kunne hatt en styrt overgang med konkrete framtidsutsikter ved en retur til landet. Spørsmålet må bli om dette er et godt alternativ for kvinnene og noe de faktisk kunne tenke seg å benytte seg av.

Det er mulig at kombinasjonen av lite kvalifiserende innhold i refleksjonsperioden/ midlertidig opphold, kombinert med det som ser ut til å være en nesten systematisk mangel på diskusjon av retur med ofrene, gjør at veien etter refleksjon blir uklar, og noe ofrene føler at de må takle alene. Samtidig er det vanskelig å komme utenom at det å få bli her er målet for de fleste. Når de i første omgang har reist hjemmefra, vil det som regel ha vært fordi de opplevde mulighetene der som begrensede.

6 Refleksjonsperioden og straffeforfølgelse av menneskehandel

Som nevnt, skal refleksjonsperioden i tillegg til å legge til rette for at ofre for menneskehandel får assistanse og trygghet, også legge til rette for straffeforfølgelse av menneskehandel. Siden 2003 har straffeloven hatt et eget straffebud mot menneskehandel, § 224. Denne paragrafen var et svar på norske myndigheters forpliktelser i henhold til Palermo-protokollen. Første fallende dom etter denne paragrafen fikk vi i 2006, og siden har antall saker i retten økt jevnt. De første årene etter at paragrafen ble innført var det en del fokusering på problemer med å anvende den, og det har vært en rekke saker som har blitt etterforsket som menneskehandelssaker, men som har endt med dom for hallikvirksomhet (beskrevet i Skilbrei 2010). Det er mange utfordringer involvert i å etterforske menneskehandel. Sakene er komplekse og kostbare og har forgreininger til utlandet. Det er vanskelig å finne bakmenn og å få troverdige vitnemål om det som har skjedd. Derfor er det viktig å se nærmere på forhold som legger til rette for eller hindrer straffeforfølgelse.

For å kartlegge forholdet mellom tildeling av og innholdet i refleksjonsperioden og mulighetene for å føre straffesak, har vi intervjuet representanter for politi og påtalemyndigheter, samt bistandsadvokater som har utstrakt erfaring med menneskehandelssaker. Vi har vært spesielt opptatt av hva personer i disse posisjonene mener er årsakene til at noen saker ender i retten og andre ikke. I tillegg forteller også ofre og representanter fra de sosiale tiltakene om sine erfaringer med samarbeid med politi og påtalemyndigheter. Spørsmålet vi stiller er hvorvidt refleksjonsperioden bidrar til økt straffeforfølgelse av bakmenn.

I det følgende vil vi beskrive hvilke utfordringer informantene påpekte i arbeidet med å straffeforfølge menneskehandel, og den rollen de mener refleksjonsperioden har i dette.

Den innledende fasen av refleksjonsperioden

Informasjon om refleksjonsperioden

Etter å ha blitt identifisert som et mulig offer for menneskehandel, enten av politiet, et sosialt tiltak eller andre, informeres antatte ofre om sine rettigheter, deriblant retten til å søke om en refleksjonsperiode. Når og hvordan denne informasjonen gis, avhenger av hvilken instans som er den identifiserende, men det ser også ut til å henge sammen med hvor i landet offeret identifiseres, noe vi kommer tilbake til under. Hvilken informasjon som gis, varierer også. Som beskrevet tidligere, er det mye usikkerhet rundt hva som er de reelle rettighetene til ofre for menneskehandel og hvilken informasjon det er formålstjenlig å gi til dem. Dette er en usikkerhet som har vært kjent lenge, og for å bøte på denne, utviklet KOM-prosjektet en informasjonsbrosjyre rettet mot ofre for menneskehandel og de som kommer i kontakt med dem.

I intervjuene har vi rettet søkelyset mot hvordan ulike aktører utøver sitt identifiserings- og informasjonsmandat. Som nevnt tidligere, er det både politiet, sosiale tiltak og andre offentlige og private instanser som identifiserer ofre for menneskehandel på nåværende tidspunkt. Det er grunn til å anta at hvordan mulighetene for og innholdet i refleksjonsperioden framstilles for ofre for menneskehandel, varierer med hvem som er den identifiserende instansen. I denne sammenhengen er det spesielt interessant hvordan forholdet mellom refleksjonsperioden og straffeforfølgelse framstilles. Etter at identifisering er gjort, blir en bistandsadvokat koblet inn så raskt som mulig for å bistå med søknad om refleksjonsperiode. Noen ofre tar kontakt med advokat direkte, ut fra tips fra venner og bekjente. Når offeret er tildelt en advokat, skal de treffes for å klargjøre om det skal sendes en søknad om refleksjonsperiode. Nåværende ordning er at antatte ofre har rett på bistand fra advokat som står i forhold til hva som er «rimeelig og nødvendig» i deres sak, i motsetning til den tidligere ordningen med stykkpris på tre timer.

Representanter for de sosiale tiltakene blir ofte med på det første møtet med bistandsadvokaten, i hvert fall i Oslo. Advokatene skriver i etterkant av møtet et notat. Teksten er vanligvis kort og nøytral, og det gis ikke detaljer ved offerets historie, bare informasjon om at offeret er villig til å motta hjelp. Dette brevet følger med søknaden om refleksjonsperiode. Det varierer hvor mye informasjon om offerets situasjon advokaten har når hun eller han kommer første gang. Instansen som har formidlet kontakten gir dem noe informasjon, men det varierer mye hvor detaljert denne er. Etter identifisering har ofte ofrene behov for bosted, økonomisk hjelp og annen assistanse. For ofrene som allerede har hatt en del kontakt med et sosialt tiltak, i denne sammenhengen et prostitusjonstiltak, er mye av dette på plass før en bistandsadvokat kobles inn. Det betyr at advokaten kan regne med at offeret blir fulgt opp. Ofre som blir sendt rett til advokat av politiet, har ikke det samme sosiale rammeverket på plass på dette tidspunktet. I sakene som omhandler utnyttning for andre formål enn prostitusjon er

ikke det samme hjelpeapparatet på plass, og det er mer utydelig hvem skal ta omsorg for slike ofre og sørge for at deres praktiske behov blir møtt.

Advokaten vil bruke det første møtet til å klargjøre om vedkommende fyller vilkårene for refleksjonsperioden. En viktig del av den første kontakten er å fortelle om hva som er advokatens rolle. Ofte vil bistandsadvokaten informere bredt om rettigheter og muligheter. Det varierer mye mellom ofre hvor mye informasjon de har fått om refleksjonsperioden og andre ordninger, og i hvor stor grad de forstår systemet på dette tidspunktet, og det vil si at bistandsadvokatene står overfor en oppgave som kan være alt fra å utfylle enkelte kunnskapshull til et omfattende informasjonsarbeid. Nettopp fordi det er stor variasjon mellom ofrene i hvor mye de vet fra før og i hvor mye de har forutsetninger for å forstå, er den vurderingen bistandsadvokatene gjør innledningsvis av kunnskapsbehovet svært viktig. Det er også svært viktig at advokatene posisjonerer ut informasjon og råd formålstjening i lys av kunnskapsbehov og evne. En av bistandsadvokatene forteller:

«Noen kommer jo og sier «nå vil jeg anmelde», og da er det ikke noe å vente på. Stort sett så er det møte nummer to som går dypere inn på hva det vil si å anmelde. Hva man trenger av informasjon for å kunne anmelde».

I noen tilfeller kan de gi mye av den nødvendige informasjonen på det første møtet, det vil si at de både informerer om refleksjonsperioden og dens innhold og hvordan løpet videre kan bli. Når forutsetningene er gode, kan også spørsmålet om mulig straffeforfølgelse diskuteres allerede da. I de fleste tilfeller må advokaten spre informasjonen utover en lengre periode og flere møter for å være sikker på at offeret får med seg nok. I slike tilfeller kan det virke skremmende å diskutere straffeforfølgelse og veien videre så tidlig, de har nok med å omstille seg til en ny situasjon. Hvor alvorlig utnytting de har vært utsatt for, spiller også inn i gangen på denne prosessen. De verste forholdene med hensyn til utnytting kan både resultere i at offeret er innstilt på å samarbeide med politiet fra dag én eller at vedkommende ikke engang vil snakke om det før etter flere måneder, forteller bistandsadvokatene. Advokatene forteller også at det varierer stort hvor mye kontakt som er tilstrekkelig for at offeret har nok informasjon. En av dem forteller: «Etter et par-tre møter, kanskje fire, så skal de sitte igjen med grunnlag for å kunne vurdere om de ønsker å gå videre med en anmeldelse eller ikke». Dette er likevel ikke nok for alle:

«Jeg tror nok jeg kan si at jeg har mange klienter som etter disse fire møtene ikke skjønner hva det vil si å anmelde. Så jeg har ikke noe særlig stor tro på at en overveiende stor del fortsetter å vurdere i seks måneder på grunnlag av det vi sier, vi er nødt til å gjenta det! Så i løpet av de seks månedene har vi mange flere møter».

Hvor hyppige møtene er handler også om hvorvidt advokaten ser at her er det snakk om en fersk sak som har gode muligheter til å holde i retten som er tjent med å nå fram til politiet så snart som mulig.

Flere nevner sakene som involverer ofre fra Nigeria som spesielt vanskelige. Dette handler både om egenskaper ved sakene, som at ofrene har liten kunnskap om hendelsesforløpet, og at gjerningspersonene er i et eller flere andre land enn Norge, at ofrene har liten tillit til norske myndigheter, at de holder tilbake informasjon og at de har vanskelig for å skjønne konteksten for refleksjonsperioden. For bistandsadvokatene betyr det at disse sakene er tidkrevende. Det er interessant at ulike saker på ulike vis «passer inn», og at systemet ser ut til å være dimensjonert etter saker som er greie og enkle med ofre som lett forstår både sine rettigheter og plikter.

Hvor tett kontakt det er mellom bistandsadvokaten og offeret henger ikke bare sammen med hva som er formålstjenlig for offeret og for muligheten for straffeforfølgelse. Det varierer også hvor mye tid og oppmerksomhet advokatene vier saken. Kontakten med bistandsadvokat oppleves på ulikt vis. Flere av de intervjuede ofrene og informanter fra politiet og påtalemyndighetene forteller om lite kontakt mellom ofre og deres advokater. En av informantene viser til variasjonen de ser i hennes organisasjon: «Når jeg har snakket med bistandsadvokatene har jeg inntrykket at noen snakker med klienten veldig, veldig ofte, mens andre må slå opp i papirene sine for å finne ut hvem den kvinnen jeg spør om egentlig er, og nærmest 'Åh, er hun min klient?' «.

Bistandsadvokatenes rolle

Bistandsadvokater blir i utgangspunktet oppnevnt for å ha en støttefunksjon for offeret med hensyn til de strafferettslige sidene av saken, ikke assistansen. Ofre mottar assistanse fra ulike organisasjoner, og det varierer hvorvidt det ligger til rette for igangsetting av tiltak på identifiseringstidspunktet eller ikke. Ofre som kommer til bistandsadvokat etter allerede å ha blitt henvist til ROSA av politi eller sosialt tiltak, vil allerede være ivaretatt. I andre tilfeller blir ofrene henvist til advokat rett fra politiet. Dette betyr mye for hvor krevende oppgaven som bistandsadvokat blir, og i hvor stor grad det er mulig å tilby tilpasset informasjon tidlig. Vi har sett eksempler på at advokater må bruke tid for å sørge for at assistansen til offeret er på plass. En advokat advarer mot at alle mulige oppgaver blir lagt til advokatrollen, samtidig som hun ser at denne klientgruppa sliter med å skaffe seg det de trenger: «Jeg synes de får veldig dårlig støtte opp mot andre myndigheter, og de kunne trenge en kontaktperson som kunne hjelpe dem i systemet. Det er ikke så mange ofre for menneskehandel i Norge, så det burde være mulig å sørge for den støtten. Det er ikke noen vits i at en bistandsadvokat bruker 900 kroner timen, eller hva det er, på å gjøre noe som det offentlige kunne gjort». I henhold til informasjonsbrosjyren rettet mot ofre for menneskehandel utviklet av KOM, plikter

offeret selv å sette seg inn i regelverket og framgangsmåter. Men dette er ment å skje i samråd med sosialarbeider eller bistandsadvokat.

Diskusjoner om straffeforfølgelse noe som ofte må vike når mye annet må på plass først, for å sikre offerets trygghet og velferd. ROSA er ikke ment å være et tilbud til menneskehandels ofre i alle mulige situasjoner. Men for de ofrene som kommer til advokat etter allerede å ha tilbud fra ROSA, legger dette til rette for at informasjon kan gis tidlig, ikke bare om refleksjonsperioden og rettigheter, men også om muligheter på lang sikt og plikter. I kombinasjon med det vi skrev i kapittel 4 om hvor alene noen ofre er, taler dette i favør for å satse mer på helhetlige tilbud for å kunne legge til rette både for god assistanse og for straffeforfølgelse.

Politiets ulike roller tidlig i prosessen

Som beskrevet i kapittel 4, fortolker ulike sosiale tiltak sine identifiserings- og informasjonsplikter ulikt, på den måten at de i varierende grad faktisk identifiserer ofre og informerer om refleksjonsperioden og andre tiltak for ofre for menneskehandel når de står overfor personer de antar kan være utsatt. Også innad i politiet er det noen viktige forskjeller i hvor aktive de er i å identifisere ofre for menneskehandel og å gi informasjon om mulighetene. Her må vi være forsiktige med å trekke slutninger basert på et lite materiale, all den tid vi bare har sett på håndteringen i to politidistrikter, samtidig er det grunn til å tro at praksisen ved akkurat disse to gjenspeiler praksis også andre steder. Det kan hende forskjellene mellom de to politidistriktene vi har studert er spesielt store: I Oslo identifiserer politiet i liten grad ofre for menneskehandel, mens politiet i Hordaland identifiserer de fleste ofre i det distriktet. Så langt vi kan se, skyldes dette både forskjeller i saker og muligheter og forskjeller i tilnærming, og det skyldes ulike relasjoner med de sosiale tiltakene. Vi vil under beskrive disse forskjellene nærmere og hva vi mener de har av konsekvenser.

Politiet kommer i kontakt med mulige ofre i flere situasjoner. I disse situasjonene kan det være ulike terskler for mistanke og vilje og evne til å starte etterforskning. Det kan også være forskjeller mellom politidistrikt og mellom ulike enheter innad i hvert politidistrikt. Det har vært fokusert på kompetanseheving på temaet menneskehandel i politiet, som var ment å bedre politiets mulighet til å kjenne igjen situasjoner som kan dreie seg om menneskehandel. I Oslo og Hordaland er det også opprettet spesielle enheter som har et spesielt ansvar for dette feltet, STOP-gruppen i Oslo og EXIT-gruppen i Hordaland. Disse gruppene har og videreutvikler kompetanse på menneskehandel samt at de gjennom annet arbeid, for eksempel i håndhevingen av forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester, følger opp prostitusjonsmiljøet.

Selv om politiet i begge politidistriktene har et spesielt søkelys på menneskehandel og har opparbeidet seg stor kompetanse på sakene om muligheten for å bringe dem for retten, er det viktige forskjeller i hvordan de utøver sitt mandat. Mens politiet i

Hordaland ofte er de som identifiserer tilfellene og som selv setter i gang etterforskning basert på offentlig påtale, venter politiet i Oslo i større grad på at sakene kommer til dem. Det skyldes også at politiet i Oslo ikke på samme måte som i Hordaland kommer over saker som kan tjene som utgangspunkt for kontaktetablering og informasjon om rettigheter og muligheter. Politiet i Hordaland politidistrikt har ved flere anledninger avdekket straffbare forhold hos ankomne ved Flesland flyplass, og hvor politiet da i forhør for narkotikalovbrudd eller for bruk av ugyldige dokumenter forsøker å avdekke om vedkommende er en gjerningsperson eller offer. Det antatte offeret blir også fortalt at hun risikerer å bli dømt i Norge for det straffbare forholdet og utvist, men at hun slipper det hvis hun forteller at hun er et offer for menneskehandel og at hun i tillegg kan få visse rettigheter og muligheten til å bli i Norge. Hvis vedkommende i en slik situasjon påberoper seg å være offer for menneskehandel, kobles bistandsadvokat på saken.

I Oslo møter derimot politiet som oftest ofre som allerede definerer seg som det. Der blir søknad om refleksjonsperiode levert inn til Utlendingsenheten ved Oslo politikammer, som sender en kopi til STOP-gruppen. STOP-gruppen følger ikke opp søknaden med kontakt med offeret.

I Hordaland er det altså slik at politiet ofte har kjennskap til en mulig menneskehandelssak før refleksjonssøknaden blir innlevert, eller i hvert fall på søknadstidspunktet. De tar en samtale med ofre når en søknad om refleksjonsperioden leveres inn. I Oslo er det ofte først hvis offeret anmelder forholdet at politiet kommer inn i saken. Også ofre for menneskehandel som ikke selv blir tatt for straffbare forhold møter politiet tidlig i Hordaland. Sammen med bistandsadvokaten kommer de inn til en samtale med det politiet når søknad om refleksjonsperiode innleveres for å legge til rette for senere straffeforfølgelse. I dette møtet informeres offeret om rettigheter og plikter. Bistandsadvokater forteller at de ser det som positivt at politiet kobles inn så tidlig i prosessen. Noen bistandsadvokater overlater også det å gi informasjon om refleksjonsperioden til politiet ved dette møtet. I Oslo er det i stedet slik at bistandsadvokaten allerede før søknad om refleksjonsperiode leveres inn har fortalt offeret mye om rettigheter, plikter og muligheter, og mange av ofrene har allerede hatt tett kontakt med sosiale tiltak. Dette betyr at reflektantene i de to politidistriktene er svært ulike.

Selv om man har valgt å ha en direkte oppfølging av ofre i Hordaland, ser politiet det som et problem om kontakten blir for tett. Politiet er ikke nødvendigvis glad for å ha oppgaven med å informere offeret om rettigheter og plikter, noen opplever det som en utidig sammenblanding av roller: «Det skal komme fra bistandsadvokat og ikke fra oss, vi vegrer oss veldig for å gå inn i den rollen som vi mener at bistandsadvokaten skal ha. Det går jo på at vi skal jo etterforske disse sakene med distanse til fornærmede (...) vi skal også ivareta hensynet til de som er siktet. Og det betyr at man må passe på at man ikke kommer i en posisjon hvor de fornærmede etablerer relasjoner til etterforsker, sånn at vi føler at vi må 'gi noe'.»

I Hordaland har man valgt å ha denne tilnærmingen fordi man tidligere opplevd at saker glapp fordi politiet ikke var aktive nok og fordi de ikke forsto kompleksiteten i saken, for eksempel at dem de mente var ofre, ofte ikke så det slik selv eller ville innrømme det. En intervjuet i Hordaland fortalte: «Det var mange etterforskere som hadde problemer med å forholde seg til fornærmede som over lengre tid ikke ønsket å samarbeide med politiet: De ønsket ikke å gi opplysninger og de ville ikke betrakte seg som et offer. Det er jo ikke det normale bildet i den type straffesaker vi jobber med til vanlig. Er man banket opp av en kjæreste, vil det normalt ikke gå lang tid før man kanskje er villige til å gi opplysninger om det, ofte med en gang gjennom en anmeldelse. Mens det jo er det motsatte bildet i menneskehandelssaker, og offeret er skeptisk til politiet generelt». Med disse erfaringene etablerte man EXIT-gruppen som jobbet spesielt med temaet, og man la opp til egne politirutiner i forbindelse med refleksjonsperioden.

Dette betyr at politiet i Hordaland har mye med ofre for menneskehandel å gjøre og at offeret derfor fra tidlig av må forholde seg til straffesakssporet, mens refleksjonsperioden så å si bare handler om offerets behov for assistanse og beskyttelse i Oslo.

Refleksjonsperioden gis basert på et forvaltningsvedtak, og formålet er å gi offeret en trygg og god periode for å få orden på livet og for å ta stilling til hvorvidt hun eller han vil samarbeide med politi og påtalemyndighetene. Politiet i Oslo ser ikke for seg at de skal gjøre noe aktivt i denne perioden:

«Det kan vi egentlig ikke gjøre, det er opp til søker. Det føles nesten galt at vi har mottatt kopien om underrettelsen, fordi i utgangspunktet så identifiserer du deg sjøl som offer i det øyeblikket. Da ofte ved hjelp av andre også. Så vi gjør ikke noe før vi mottar en anmeldelse. Det synes jeg ligger litt i bunnen for refleksjonsperioden, for det er en betingelsesløs innvilgelse».

Representanten for politiet forklarer videre:

«Jeg kan ikke se at vi har noen hjemmel til å begynne å etterforske opp mot de personene. Når refleksjonsperioden er betingelsesløs. Fordi vi kan komme til å avdekke at det faktisk er sånn at de lyver på seg noe for opphold».

Dette er viktige poenger, ved en tett kontakt mellom offer og politi er det mulig å så tvil om vitnemålet offeret senere kanskje skal stille med i retten og rettssikkerheten til tiltalte blir truet av at frykt for straff kan påvirke historien om det som har skjedd. Menneskehandel er et lovbrudd hvor man ofte er svært avhengig av vitnemål i retten fra ofre, derfor er det viktig å sikre at disse befinner seg i en situasjon som betyr at de får tatt stilling til om de vil samarbeide med politiet eller ikke. I forhør blir den man mistenker er fornærmet fortalt at hun kan velge mellom å bli behandlet som lovbrøtters eller offer, og da er det vanskelig å vite om ordningen blir misbrukt. En av bistandsadvokatene fortalte:

«Jeg er ikke begeistret for den biten. Rettssikkerhetsmessig skaper dette en kjempefarlig situasjon; hvis noen sier at de er et offer for menneskehandel, blir de trodd, selv om historien spriker. Jeg mener at det forekommer saker der man ikke problematiserer nok om historien kommer bare for å få rettigheter, at tilfeller som ikke er menneskehandel blir regnet som det».

Selv om noen påberoper seg å være offer for menneskehandel, betyr ikke det at de er det. I tingrettsdommen i Benin-saken ga dommerne en sluttkommentar om dette (s. 8): «For noen kan det være attraktivt å få opphold i Norge. Motytinga er å fortelle om bakmenn. Forklaring til politiet og retten der det også er sterke personlige motiver for å gi et bestemt innhold, kan aldri ha samme bevisverdi som i de tilfeller der vitnet ikke har noe å vinne på forklaringa si».³⁴

Også i forhold til offerets beste er det viktig at vedkommende ikke føler seg bundet av kontakten med politiet. Det kan innebære fare, ubehag og problemer for ofrene å vitne, derfor er det viktig at et eventuelt samarbeid med politi og påtalemyndigheter er nøye gjennomtenkt for ofrene.

Selv om det er noen forskjeller mellom politidistriktene i hvor direkte tilgang de har til ofre og situasjoner der de kan identifisere mulig menneskehandel, kan det også være noen ulikheter i hvordan de forstår hjemmelssituasjonen og gode politimetoder. Vi har ikke på langt nær oversikt over den variasjonen som finnes i politiets framgangsmåter og prioriteringer. Vi har bare gjennomført intervjuer i to politidistrikter. Disse to ser ut til å være svært ulike, og blant alle de andre politidistriktene som ikke er inkludert, kan helt andre løsninger igjen være valgt.

Anmeldelse

Som nevnt er det slik at politiet bruker muligheten til offentlig påtale i menneskehandelssaker i Hordaland politidistriktet i stedet for å vente med å starte etterforskningen til offeret inngir en anmeldelse. Dette hadde i seg selv ikke gitt store utslag, var det ikke for at anmeldelse fra ofrene selv ofte kommer lenge etter at det kriminelle forholdet er avsluttet. En av informantene som jobber med spørsmålet om straffeforfølgelse forteller:

«Tanken [bak refleksjonsperioden] er god, men det som er ulempen med å gi seks måneder til å tenke seg om, det er nettopp at det er mange som faktisk bruker de seks månedene til å tenke, og det er klart det å anmelde er et stort skritt å ta. De

³⁴ For mer om politiaksjonen som endte i denne dommen, se Stuestøl 2010.

kvier seg kanskje for det, og kommer derfor ikke før seksmånedersfristen er i ferd med å gå ut».

Både informanter i politiet og de sosiale tiltakene viser til det at mange reflektanter ikke anmelder før perioden nesten har gått ut. Å ha anmeldt forholdet er et av kriteriene for å kunne søke om midlertidig oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel, og praksis for mange er å anmelde sent i refleksjonsperioden, for å kunne sende inn søknad om midlertidig oppholdstillatelse på det grunnlaget. Dette kriteriet kan både medføre at personer anmelder selv om de har vært utsatt for forhold som ikke holder til å bygge menneskehandels sak, og at personer først anmelder når de må, nemlig først når det blir et kriterium for opphold. Som beskrevet tidligere, skal terskelen være lav for å gi noen refleksjonsperiode. I realiteten går man ikke inn og vurderer troverdigheten i forklaringen, eller om detaljer ved forholdet som er beskrevet passer definisjonen av menneskehandel. I dette ligger det selvfølgelig en fare for at anmeldelsesmuligheten brukes feilaktig, og at ordningen med midlertidig opphold misbrukes for å skaffe opphold til personer som ikke er ofre for menneskehandel.

Anmeldelsestidspunktet

Men hvorfor er det slik at så mange tilsynelatende venter så lenge med å levere anmeldelse for menneskehandel? Informantene gir mange ulike forklaringer på dette. Noen mener at dette er noe ofre gjør for å sikre seg opphold, selv om de i realiteten ikke har nok informasjon å komme med til å kunne bygge straffesak, ikke vil gi all informasjon eller om deres erfaringer ikke kan sies å være menneskehandel. Andre mener det handler om at det først er etter noen måneder at redselen har sluppet taket og ofrene klarer å gå til det skritt å anmelde. En av de ansatte hos påtalemyndigheten åpner for den første forklaringen:

«Jeg vet ikke hvor utpekulerte de er og hvor mye de vet. Men det er klart at hvis de ønsker å bli i Norge, men egentlig ikke ønsker at saken deres skal bli etterforsket og bli funnet ut av, så vil det lønne seg å ta refleksjonsperioden og vente i seks måneder for så å komme med en anmeldelse som de selv vet vil bli henlagt fordi alle personene i saken har forsvunnet. Og da vil de likevel få opphold, fordi de har anmeldt».

Det er delte meninger blant dem vi har intervjuet om det kan være et taktisk element i å vente med å anmelde menneskehandel til rett før refleksjonsperioden løper ut. En av sosialarbeiderne vi intervjuet fryktet at dette ble forstått som et brudd på intensjonene med ordningen, men er samtidig åpen for at kvinnene tenker taktisk: «Men det er jo et slags pokerspill også, man legger ikke ut de beste kortene med en gang. Alt koster dem noe, de gir bare det de må av gangen. De er vant til å snu og sno seg i tilværelsen. Hvis de tror det holder å bare si noe, så prøver de på det. Holder det ikke og de blir

truet med fly hjem, så er det ok, jeg vet litt mer da...» Her er vi inne på et viktig poeng som mange viste til, nemlig hvordan kvinnes bakgrunn og livssituasjon over tid medfører at de ikke lett forteller den hele og fulle sannheten i kontakt med politiet og retten, og at de i stedet har lært seg å beskytte seg selv ved å holde informasjon tilbake eller å tilpasse informasjon etter hva som ser ut til å være mest nyttig. Dette betyr at uten et spesielt insentiv til å anmelde, koster det mange av ofrene for mye å anmelde til at de gjør det.

En komponent i det informantene over forteller er også at ofrene ofte gir mangelfull informasjon om saken sin i ulike sammenhenger. Både i møte med sosialarbeiderne, bistandsadvokaten og senere politiet når anmeldelse skal inngis, gis ofte bare litt informasjon om saken, og gjerne med få detaljerte etterprøvbare fakta. Dette kan skyldes at de vet at saken i realiteten er for svak til å utløse rettigheter i Norge hvis alle sidene ved den er kjent for sosialarbeidere, bistandsadvokaten og politiet, eller det kan, som informantene over viste til, bety at de bare gir det de må av informasjon for å beskytte seg selv, også i saker der de vet mye, og har en klar menneskehandelssak. Politiet mistenker at reflektanter venter med å anmelde til helt på tampen av refleksjonsperioden med vilje. De ser faren for at ofre anmelder for å få midlertidig oppholdstillatelse selv om saken ikke egentlig har noe med menneskehandel å gjøre i juridisk forstand. I Oslo får politiet nå mange anmeldelser, gjerne svært sent i refleksjonsperioden, og mange av de nye historiene som kommer er svært like hverandre og lite troverdige.

En annen grunn til at kvinnene gir lite informasjon som kan brukes til å bygge straffesak, er også at de rett og slett ikke vet nok om organiseringen av sin egen utnytting. Mange av informantene, både fra politi og påtalemyndigheter og sosiale tiltak, pekte på at identifiserte ofre i liten grad har tilstrekkelig informasjon om dem som står bak utnyttingen deres, eller kun har informasjon om det laveste nivået i kriminelle nettverk. Dette er en kjent utfordring i den internasjonale menneskehandelsforskningen (Goodey 2008). Noen av informantene viser til at kvinnene mangler så mye informasjon at det er grunn til å tro at det handler om at de som utnytter dem tar noen forholdsregler. Som en av informantene sa det: «Men nå er jo bandittene lure også, det er jo ikke nødvendigvis sånn at kvinnene har så mye informasjon å gi!». Derved er det de samme som utnytter dem som også ødelegger deres muligheter til å få bli varig i Norge, i og med at muligheten til å få bli over tid henger sammen med bidrag til etterforskning og straffesak. Når det går lenge mellom avslutningen av det kriminelle forholdet og anmeldelse, kan dette i tillegg henge sammen med at offeret kan ha forlatt Norge, og først anmelder når de kommer tilbake.

Men bildet er enda mer komplisert. Bistandsadvokatene opplever at politiet prioriterer strengt, og at dette hindrer ofre som ikke har en «god historie» i å anmelde forholdet. De har opplevd at reflektanter som har ønsket å anmelde tidlig, ikke får levert inn anmeldelse før på slutten av perioden på grunn av dette. Dette skyldes en ekstra stor belastning i Oslo, og flere beskriver at dette problemet er i ferd med å løse

seg nå. En anmeldelse kan jo egentlig leveres i vakta på politistasjonen når som helst, men det har vært et mål at spesialister innen politiet skal ta seg av sakene, for å sikre en anmeldelse som er best mulig i den forstand at den legger til rette for en etterforskning. Det kan være store forskjeller innad i politiet om hvordan de håndterer menneskehandel. Det beskrives at ulike grupper i politiet har ulikt blikk, og at dette betyr at det er vilkårlig om anmeldelser fra ofre blir detaljerte nok til å starte opp en etterforskning. Derfor beskrives det som svært viktig av de intervjuede i politiet og påtalemyndighetene at anmeldelser tas av politifolk med menneskehandelsekspertise, selv om dette eventuelt fører til en viss ventetid. Politiet i Oslo forteller at dette har blitt bedre; de hadde kapasitetsproblemer tidligere, men nå er de nesten å jour. Advokatene har forholdt seg til dette kapasitetsproblemet slik at de sørger for å synliggjøre potesialet for straffeforfølgelse i beskrivelsen, for å forsøke å få politiet til å prioritere akkurat deres klient.

Konsekvenser av ulik anmeldelsespraksis

Disse ulikhetene kan i praksis gi svært ulike resultater, fordi spørsmålet om hvor raskt etterforskning settes i gang har store konsekvenser for utfallet i menneskehandelssaker. Og det gir forskjeller i hvor nyttig refleksjonsperioden synes å være for muligheten til å straffeforfølge utnytingen. For å ta det første først; det er flere problemer involvert i å reise straffesak etter § 224. Ett viktig problem er mangelen på tekniske bevis som støtter vitnemål fra offeret. En av juristene forklarer: «Det er fryktelig vanskelig å føre en menneskehandelssak kun basert på offerets forklaring. Der pleier jeg å sammenlikne litt med voldtektssaker, både i menneskehandelssaker og voldtektssaker er det et spørsmål om troverdighet, og da kvier retten seg for å si at det er bevist over en hver rimelig tvil. Da blir det slik at tekniske ting som støtter hennes forklaring, den minste lille ting som måtte støtte hennes troverdighet, er kjempeviktig». Dette er kjent også fra andre land: ofte står og faller alt på vitnemålet til offeret, og dette vitnemålet er vanskelig å bekrefte (Rijken 2003). Data om telefonbruk - trafikkdata - nevnes som spesielt viktig i menneskehandelssaker, fordi de viser hvor hyppig offeret og gjerningspersonen har hatt kontakt, og om de ofte har befunnet seg i nærheten av hverandre. Når offeret sier at hun måtte sende sms hver gang hun var ferdig med en kunde, blir hennes vitnemål styrket hvis det viser seg at hun og tiltalte hadde hyppig kontakt, for eksempel om natta. Med trafikkdata kan tiltaltes versjon bli svekket:

«Det kan hende at de kommer i avhør og sier at de nesten ikke kjenner hverandre. Så har de tusenvis av samtaler sammen. Dette er ting vi ser på som helt avgjørende bevis, og som ofte er tapt når kvinnen kommer og forteller det. For det slettes jo etter tre måneder».

Mobildata var for eksempel viktig bevis i en sak som gikk i Gulating lagmannsrett i 2009, hvor tiltaltes påstand om at han ikke hadde vært ulike steder, kunne motbevises av telefonens trafikkdata.³⁵

Også andre bevis kan forspilles i denne perioden. Vitner som kunne bekreftet eller avkrefte historien, er borte, også ofte dratt fra landet, alle tekniske bevis er svekket. En av informantene fra politi og påtalemyndigheter forklarer:

«Og hva har da skjedd med bevisene i saken? Det vi ser da er at leiligheten de har bodd i er utleid til andre personer. Eventuelle vitner som enten kan ha bodd i leiligheten eller andre vitner som de oppgir som gjerne er utenlandske borgere, de er ikke lengre i Norge. Trafikkdata på de telefonnumrene er sletta. Altså, på grunn av at de faktisk har seks måneder og har fått den forståelsen at de gjerne kan vente i seks måneder. Ofrene selv tenker jo ikke på dette (...) For alt vi prøver er blindveier på grunn av tiden som har gått, og så blir de veldig skuffa fordi at vi sier at 'her er det ingenting å ta tak i, her er det ingenting vi kan gjøre'. 'Disse kan vi ikke finne lenger, alle er borte' «.

En stor utfordring for straffeforfølgelse etter § 224 er at sakene har forgreininger til utlandet og at det kan være vanskelig å samarbeide med andre lands myndigheter. Det er også forskjeller i hvordan politiarbeidet utføres. Det kan for eksempel være snakk om at avhør tas på andre måter, eller med for få detaljer til at dette holder i norske rettssaler. Desto viktigere er det at man sikrer tekniske bevis, forteller politiet og representanter for påtalemyndighetene.

Vi har intervjuet ofre som har gjort nettopp det som er beskrevet over; anmeldt forholdet på slutten av refleksjonsperioden, og de har vært uforstående til at politiet sier at de ikke har nok til å bygge sak. De har ikke tenkt over at denne utsettelsen kan skape noen problemer, de har gitt politiet det de har av informasjon, og er skuffet når ingenting skjer. Dette er spesielt vanskelig når ofrene frykter represalier fra miljøet bak menneskehandelen fordi de anmelder, eller fordi de har brutt med miljøet og/eller sluttet å nedbetale gjeld. Dette er et viktig poeng som synliggjør at det i noen tilfeller kan handle om ofre som gjerne vil ha etterforskning og rettssak, men som ikke får råd som gjør dem i stand til å legge til rette for det.

Bistandsadvokatene er ikke like skeptiske som politiet til muligheten for å bygge sak selv om anmeldelsen kommer sent: «Hvis etterforskningen er god og vedkommende på etter eller annet tidspunkt serverer en historie som stemmer overens med virkeligheten, så lar den seg etterprøve på ett eller annet vis som gir grunnlag for tiltale, da er det domstolen som skal vurdere dette». Hvis mange bistandsadvokater opplever det slik, og dette formidles til deres klienter, er det ikke rart om ofrene blir overrasket

³⁵ LG-2009-112226.

når politiet møter dem med nytt om at saken deres blir henlagt etter bevisets stilling etter få dager.

Et tilleggsmoment her er at det ikke er lengden på refleksjonsperioden som går utover vitnenes troverdighet, som vi beskrev over, det gjør derimot tidspunktet for anmeldelse: når anmeldelsen kommer helt på tampen av refleksjonsperioden, er dette noe som svekker muligheten for å få noen dømt for menneskehandel, fordi vitnet da kan mistenkes for bare å ha vitnet for å få forlenget oppholdet sitt i Norge.

Politistategier

At det haster betyr altså at det er en fordel om politiet inntar en aktiv rolle og vurderer muligheter til å reise offentlig tiltale. Og som nevnt, gjøres dette i ett av politidistriktene vi har sett på praksisen til, nemlig Hordaland. I Hordaland har man rullet opp flere menneskehandelssaker etter å ha avdekket kriminelle forhold på Flesland. I disse sakene har politiet selv mistenkt menneskehandel uten å ha mottatt bekymringsmeldinger fra sosiale tiltak eller mottatt anmeldelse fra ofre. I stedet har de flere tilfeller hvor det antatte offeret er tatt for kriminalitet, og hvor de i den sammenhengen har informert om muligheten for refleksjonsperiode hvis de er ofre for menneskehandel, og har vært i stand til å bruke det utgangspunktet til å sikre seg samarbeid fra ofrenes side. Denne tilnærmingen ble for øvrig foreslått i notatet *Prosjekt Madame – Nigeriansk gateprostitusjon i Oslo*, utgitt av Utlendings- og forvaltningsseksjonen ved Oslo politidistrikt (Berg og Kvithyld 2006: 10): «Personer som ikke er i besittelse av legitimasjon skal innbringes og eventuelt pågripes. I denne gruppen er sannsynligheten høyest for å finne trafikkerte».

Spørsmålet er hvordan denne kontakten bør utformes, og hva som kan være innvendinger mot en slik politipraksis. Det er flere mulige problemer i koblingen mellom refleksjonsperioden og straffeforfølgelse av menneskehandel.

En innvending mot en tett kontakt mellom politi og offer i forkant av en eventuell rettsak er at det gjør straffeforfølgning vanskeligere. Det er allerede en fare for at koblingen mellom anmeldelse og opphold kan ødelegge for en framtidig rettsak: «Og så har vi også det vi alltid blir møtt med, nemlig at jo sterkere rettigheter kvinnene får, jo sterkere bruker forsvarerne det mot oss; ved å si at anmeldelsen er motivert av ønske om opphold, ønske om erstatning og den type ting. Så på den ene siden så trenger disse kvinnene rettigheter og opphold, på den andre siden er det slik at jo bedre rettigheter, jo mer og sterkere blir det brukt mot dem, ikke sant?» . Både refleksjonsperioden og midlertidig og varig opphold i Norge brukes til dels som en gulrot for samarbeid med politi- og påtalemyndighetene, noe som kan svekke vitnenes troverdighet i retten. Informantene i politiet og påtalemyndighetene påpeker viktige dilemmaer mellom det å oppnå og opprettholde kontakt med ofre og muligheten til å framskaffe troverdige

vitnemål. Forholdet mellom ofrenes behov for ro og å kunne ta en kvalifisert beslutning på den ene siden, og politiets behov for å kunne bygge sak på den andre, er ikke den eneste utfordringen her.

Formelle samtaler med politiet blir protokollert, og referater fra de samtalene er noe forsvarere i en eventuell straffesak vil se. Det er også mulig uklarhet rundt hva slags status samtale mellom politi og reflektant skal ha; så lenge ingen anmeldelse er innlevert, er refleksjonsperioden en forvaltningssak, ikke en straffesak. Det sies eksplisitt i informasjonsmateriellet til identifiserte ofre for menneskehandel utformet av KOM, at offeret ikke plikter å gå i detalj om personer som har utnyttet ham eller henne i kontakten med advokat og i forbindelse med søknad om refleksjonsperiode (KOM 2009). I refleksjonsperioden har ikke offeret noen forpliktelse til å anmelde eller inngi forklaring til politiet som kan tjene som utgangspunkt for en etterforskning.

I Oslo har anbefalingen vært at man holder kontakt mellom reflektant og politi til et minimum for ikke å ødelegge muligheten for en eventuell straffesak, og man har vært opptatt av at all kontakt refereres detaljert. Det er vanskelig å se for seg at man skal innføre et liknende system i Oslo som man har i Hordaland, hvor politiet har innledende samtaler med reflektantene. Det er for tidkrevende å ha protokollerte detaljerte innledende samtaler med reflektantene når de er så mange som i Oslo. Det betyr ikke at politiet i Oslo forholder seg passivt til ofre for menneskehandel. De beskriver:

«Vi har jo opplyst om refleksjonsperioden når vi møter folk ute, som vi føler kan være i en situasjon. Og så henviser vi i stor grad til Pro Sentret».

Det er klart det er noen forskjeller mellom byene i hvor mange saker og ressurser de har. Politiet i Oslo forteller: «Men problemstillingen for oss er at vi har tretti reflektanter bare på dem som kommer gående inn døra, vi». I Hordaland har de få reflektanter og færre etterforskninger, og kan håndtere menneskehandel på en annen måte.

Det må være rom for å gjøre prioriteringer, mener politiet. Politiet har begrenset kapasitet og kan ikke føre et ubegrenset antall menneskehandelssaker. Når dette er tilfellet, må politiet velge hvilke saker de har best sjanse for å straffeforfølge eller hvilke det er viktigst å få dom i for å avverge en negativ utvikling. Også i Hordaland er de bevisst på at få gode anmeldelser er nøkkelen til suksess i å reise straffesaker, ikke at alle ofre anmelder.

Som Julie Estdahl Stuestøl påpeker i en masteroppgave i kriminologi fra 2010, gir det å innlede kontakten gjennom å anholde ofrene for straffbare forhold, et helt annet maktforhold enn om det innledes gjennom at offeret inngir en anmeldelse. Forholdet mellom de to strategiene og de konsekvensene de kan gi på kort og lang sikt, bør diskuteres grundig. Også når kontakten innledes av at offeret leverer inn en anmeldelse etter straffeloven § 224 gis politiet mye makt i dagens system; uten deres bekreftelse på at de trenger offeret i landet for å kunne etterforske saken, får offeret i mange tilfeller ikke mulighet til videre lovlig opphold.

Selv om refleksjonsperioden gis på grunnlag av et forvaltningsvedtak, er det ikke slik at sosialarbeiderne eller bistandsadvokatene ser eventuell kontakt mellom politiet og ofrene som udelt negativ. Mange vil forvente at politiet er involvert, eller opplever at politiets rolle er uklar i denne perioden. For dem som jobber med å tilby assistanse til ofre, kan det være ønskelig at politiet kommer inn for å fylle noen av de rollene de selv ikke synes de kan fylle. Som tilbydere av et lavterskel sosialt tiltak, er ikke deres jobb å realitetsorientere ofrene eller å sjekke om historiene de forteller holder vann. Likevel opplever de at ofrene er uforberedt på de kravene som stilles til dem senere i prosessen. Flere mener det kunne være nyttig om politiet kommer inn på et tidlig tidspunkt, i de tilfellene der de ikke gjør det.

Overgangen mellom refleksjon og midlertidig opphold

Politiets rolle i overgangen mellom refleksjonsperiode og midlertidig oppholdstillatelse er å ta imot en anmeldelse og å gi en skriftlig vurdering av hvorvidt offerets tilstedeværelse i Norge er sentralt for å etterforske saken hun eller han har anmeldt. Politiet kan synes det er vanskelig å vite hvor man skal sette grensen for støtte til søknader om midlertidig oppholdstillatelse.

Politiet leverer i dag en rapport som legges ved søknad om midlertidig oppholdstillatelse om det straffbare forholdet er anmeldt, om hvorvidt deltakelsen til offeret trengs i etterforskningen og om offeret har brutt med miljøet bak menneskehandelen på anmodning fra UDI etter at et offer har sendt inn en søknad. I Oslo betyr dette en del merarbeid, i og med at de har flest saker. Da er det i realiteten de som gjør vurderingen av om vilkårene for den midlertidige oppholdstillatelsen er til stede, og nærmest fatter vedtak for forvaltningen. Det er ikke bare lett å ta stilling i hver enkelt sak, det kan være tilfelle at politiet ikke har noe kjennskap til den konkrete saken. Og når anmeldelsen leveres inn sent i refleksjonsperioden rekker ikke politiet gjøre annet en å støtte søknaden til UDI.

I politiet og hos påtalemyndighetene er det flere som regner det som svært positivt at det åpnes for varig opphold for ofre som deltar i straffesak. De har opplevd at ofre som har vitnet, har tatt det ille opp at de ikke har fått noe igjen for å samarbeide. Det er dessuten viktig for informantene at dette også bør gjelde om den endelige dommen blir for andre forhold enn menneskehandel: ofrene har likevel stilt opp og risikert noe for at norske myndigheter skal kunne håndtere menneskehandel, og skal behandles deretter. Flere av informantene i politiet og påtalemyndighetene opplever at synspunkter i den offentlige debatten om hvilke rettigheter ofre for menneskehandel burde få kan være naive. Men det er stor enighet om at bare det å anmelde ikke kan være nok til å utløse

en slik rettighet: «Jeg synes at en ubetinget rett til opphold, allerede bare fordi at du anmelder, blir litt for lavterskel i mine ører, fordi det innbyr jo nesten til misbruk».

Tilrettelegger refleksjonsperioden for straffeforfølgelse?

Mens politiet og påtalemyndighetene i Hordaland mener refleksjonsperioden har hatt mye å si for muligheten de har hatt til å reise straffesaker, mener representanter i Oslo at refleksjonsperioden er av liten betydning. En av dem fortalte: «Når det gjelder sakene vi har hatt så kan jeg ikke komme på tilfeller hvor det har vært ofre som har fått innvilget refleksjon og sittet og tenkt seg om noen måneder og så kommet med en skikkelig god anmeldelse. Det har jeg ikke noen eksempler på. Da er det mer det at når de kommer til slutt så er bevisene borte altså». Politiet er ikke overbevist om at en refleksjonsperiode hjelper for muligheten til å straffeforfølge menneskehandel:

«Vi føler ikke at vi ender opp med godt forberedte eller bedre motiverte ofre etter de seks månedene. Den eneste motivasjonen som virkelig skinner igjennom er motivasjonen til å bli igjen i Norge. Det er en grei motivasjon for å søke asyl, men det er en veldig dårlig motivasjon for å være fornærmet i menneskehandels sak hvor vi skal dømme noen for overgrep».

Mange av sakene i Oslo er vanskelige å etterforske av flere grunner. Mens sakene som blir identifisert i Hordaland de siste årene har vært nye saker, blir sakene i Oslo blant annet komplisert av ulike oppholdsgrunnlag, i tillegg til at forholdene er gamle. En representant for politiet i Oslo fortalte:

«Vi når rundt tjue anmeldelser av menneskehandel i år. Hvis vi da sier at en fjerdedel av de forholdene er begått i Norge og resten er i utlandet. Så er det kanskje en tredjedel som inneholder etterforskningsmessige gode opplysninger om utlandet. Så får vi en meget stor andel søknader som til forveksling likner på asylsøknader. Jeg er litt skeptisk til det der. Det er nærmest opplest og vedtatt i offerdiskusjoner at asyl er dårlig, men refleksjonstid er bra. Jeg har på følelsen av at det er flere som får opphold i Norge på humanitært grunnlag enn på grunnlag av å være offer i en menneskehandelssak».

Her påpeker politiet at man i tilfeller hvor vitnene er truet, like gjerne kunne gitt opphold på annet grunnlag enn refleksjonsperiode og midlertidig oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel. Representanten for politiet viser videre til at det likevel kan være et behov for menneskehandelsrelaterte oppholdstillatelser av symbolske grunner. I konkrete saker opplever politiet at det har vært mulig å være fleksibel for å sikre vitnemål og for å sikre sikkerheten til vitner gjennom ulike ordninger: «Spørsmålet

er om man trenger refleksjonsperiode eller om man kunne like gjerne tatt det som humanitær grunn innenfor asylperioden».

I en av de største sakene i Oslo de siste årene, Benin-saken, ble 70 nigerianske kvinner pågrepet etter omfattende spaning og etterforskning. I den saken var de fleste av de pågrepne antatte ofre, og de fikk informasjon om at de kunne få opphold i Norge hvis de samarbeidet med politiet. Dette var ikke et tilbud disse ofrene tok imot, og i det tilfellet var ikke en refleksjonsperiode nok til å overbevise dem om å vitne.

De fleste vi har intervjuet er klare på at ordninger og rutiner som legger til rette for straffeforfølgelse godt kan være direkte skadelige for ofrene selv. De ansatte i de sosiale tiltakene og prosjektene har gjort seg erfaringer som er relevante for å vurdere verdien av refleksjonsperioden. Flere av informantene i denne gruppen er redd for at det oppstår et press om å redusere refleksjonsperiodens varighet, de er klar over at dagens ordning kan stå i veien for effektiv straffeforfølgelse. De er opptatt av at man ikke mister målet for ordningen av syne: «Poenget er å gi folk anledning til å trekke pusten før de skal ta viktige beslutninger». Men å trekke pusten er kanskje ikke nok. I intervjuer med ofre, også ofre som har refleksjonsperiode, finner vi at flere mangler forståelse for hva en refleksjonsperiode er og innebærer. Hvis dette medfører at ofre faktisk ikke tenker over og tar stilling til om de vil delta i etterforskning og vitne i en eventuell straffesak, legger innvilget refleksjonsperiode i liten grad til rette for straffeforfølgelse.

Flere av informantene blant ofre for menneskehandel beskrev at de hadde vanskelig for å se for seg nytten av å vitne mot bakmenn, at omkostningene ved å gå igjennom historien om det som var skjedd atter en gang, var for stor. Også informanter i de sosiale tiltakene ser dette, og representantene for politiet anerkjenner dessuten at det å være involvert i en straffesak kan være svært belastende og av liten verdi for offeret selv. At dette er en krevende prosess, bekreftes av ofrene. De beskriver at de får lite med seg i de første samtalene om rettigheter og plikter, og at de selv ikke var villige til å snakke sannferdig i begynnelsen. En av informantene beskrev hvordan hun sakte, men sikkert ble i stand til å fortelle mer av historien sin:

«De har sagt at det ikke er min skyld, og at det har skjedd med mange andre kvinner også. Da klarte jeg etter hvert å begynne å snakke om det. Det tok lang tid, men de har ventet på meg, tålmodige. Selv når jeg gråter så har de ventet til jeg har roet meg».

Sosialarbeidere har selv sett på nært hold hvordan kvinnene sliter i etterkant av å ha vitnet i menneskehandelssaker. Ofrene får likevel ikke tilbud om oppfølging eller god informasjon om framtidsmulighetene sine. Ofrene sliter også etter lange avhør hos politiet som heller ikke medfører noen rettigheter til oppfølging. En av sosialarbeiderne uttrykte denne frustrasjonen slik: «Regner politiet bare med at tiltakene tar ansvar? At de skal plukke opp kvinnene?».

De ansatte på de sosiale tiltakene opplever nettopp en slik konflikt mellom straffeforfølgelse og assistanse. En av dem forklarte:

«Det er to hensyn å ta i forhold til refleksjon: Bistand og strafferett. Når de to kolliderer, føles det som om det strafferettslige går foran. Er du nyttig for politiet, så får du bli».

Politiets erfaring er at hensynet til offeret kommer i en del tilfeller kommer foran muligheten til å straffeforfølge.

Informanter i alle profesjonene mener det er viktig at vi stiller spørsmål ved hva kvinnene utsettes for ved å holde fram en mulighet om opphold som er liten, og hvorvidt refleksjonsperioden virkelig legger til rette for straffesaker. Politiet framhever at de vellykkede sakene ikke nødvendigvis kommer inn som et resultat av refleksjonsperioden, men heller fordi etterforskning kom i gang mens sporene fortsatt var ferske.

Hvem skal gi ofrene råd, og om hva?

Båre representanter for politiet og hjelpeapparatet peker på at bistandsadvokatene kan ha en mer aktiv rolle i denne prosessen enn de har i en del tilfeller, ved å informere ofre om alle omkostningene det har om de velger å ikke anmelde før etter flere måneder. Kontakten med bistandsadvokaten oppleves som viktig for politiet, samtalene deres med ofrene og anmeldelsene blir bedre der advokatene har vært sitt ansvar bevisst, mener politiet. Den samme effekten kan god oppfølging fra representanter fra hjelpeapparatet også ha. For politiet er det en fordel om ofrene vet hva de går til og er forberedt på at det er svært viktig at forklaringen deres er fullstendig.

Reflektantene er frustrerte over manglende informasjon om denne ordningen, og andre informanter påpeker behov for ytterligere formalisering av relasjonen. Det er en opplevd uklarhet rundt advokatens rolle; skal han eller hun bare yte bistand med hensyn til mulig straffesak, eller skal hun eller han også yte bistand når det gjelder framtid/valg? Vi ser samtidig at ofre stiller med forventninger og behov som bistandsadvokater ikke kan forventes å møte. Ofrene er kanskje ensomme og redd for fremtiden, og da vil alle personer de kommer i kontakt med være mulige hjelpere og venner. Bistandsadvokatene beskriver klienter som er frustrerte når de ikke får så tett oppfølging som de ønsker. Problemet blir at selv om bistandsadvokaten strekker seg langt for å sette av tid til reflektanten, og også setter vedkommende i kontakt med organisasjoner som kan hjelpe dem med praktiske behov, så er det uklarhet rundt hvem som skal følge opp ofrene under refleksjonsperioden. Dette er en mangel bistandsadvokatene ofte ser.

I den situasjonen offeret er i, trenger hun eller han råd både om hva som er lurt for samarbeidet med politiet, men også om større spørsmål om hvordan de bygger en

best mulig hverdag og framtid. Noen følger opp klientene tett og gir realistiske råd, mens andre bare gjennomfører et kort møte med klientene i forbindelse med søknad om refleksjonsperiode, for så ikke å ha kontakt før en søknad om midlertidig oppholdstillatelse skal sendes inn. Både sosialarbeidere, politiet og bistandsadvokatene selv frykter at advokatenes rolle ikke er godt nok avklart, og at ikke nok gjøres for at den rollen fylles på en god nok måte. For eksempel er det et problem at ofre ikke får med seg informasjon som blir gitt på det første møtet, og at det derfor er nødvendig å ha et oppfølgingsmøte, hvor ofrene får vite mer om sine muligheter og plikter. En sosialarbeider forklarer:

«Alle kvinnene får refleksjon, det er lavterskel. Men så prøver kanskje advokat å gi noe info i samme møtet, det får ofrene ikke med seg. Så går det 4–5 måneder uten at det skjer noe, uten at de hører noe fra verken advokat eller politiet. Så tar plutselig advokaten kontakt etter 4–5 måneder og sier at nå må vi kjappe oss og anmelde. Det er lite advokatbistand ellers. Blir et vakuum etter at søknaden er sendt».

En bistandsadvokat forklarer hvordan han opplever sitt mandat:

«Jeg realitetsorienter også ofrene om permanent opphold og mulighetene for det. Når det kommer til nigerianere, sier jeg det rett ut, nigerianere får ikke opphold i Norge enda de er utsatt for menneskehandel (...) Det finnes noen unntak, men de forteller jeg nesten ikke om».

En måte å realitetsorientere ofrene på er å sørge for at de får informasjon om returordninger via IOM. Dette anbefaler en av advokatene vi har intervjuet. En bistandsadvokat forteller:

«For det offentlige er egentlig mest opptatt av de straffesakene, men hjelpetiltak er på den andre siden. Mener de at det å få permanent opphold alltid er det beste for den personen? Å gå igjennom en treårig straffesak, og bli utsatt for alt det medfører, og så få opphold her. Er det nødvendigvis den beste bistanden vi kan gi til ofre for menneskehandel?»

Ansatte på sosiale tiltak beskriver at både de selv og ofrene er usikre på muligheten til å få bli i Norge i bytte mot vitnemål i en menneskehandels sak. Derfor er det vanskelig for dem å forholde seg til denne muligheten, og de må passe seg for å gi feilinformasjon. Flere sosialarbeidere er også usikre på hva politiet sier til kvinnene om denne muligheten, fordi de opplever at kvinnene kan ha urealistiske forventninger. Flere påpeker at å bli overlatt til seg selv for «å reflektere» heller ikke nødvendigvis er til det beste for ofrene. Det sosiale innholdet forbereder dem dårlig på hva det vil si å være involvert i en straffesak. Mens ansatte i de sosiale tiltakene og eventuelt også bistandsadvokatene har en lav terskel for å regne noen som offer for menneskehandel, må politiet spille

djevelens advokat for å sjekke historien. Som politiet formulerer det: «Det er først når de møter oss at de skjønner hva det vil si å bli stilt spørsmål».

Flere av de intervjuede ofrene forteller om løfter de har blitt gitt som ikke har blitt holdt, og representanter for de sosiale tiltakene påpeker det samme. Både bistandsadvokatene og informantene i politiet og påtalemyndighetene er opptatt av at ofre må informeres om at vil de anmelde, bør de gjøre det så snart som mulig. Men intervjuene med ofre indikerer at dette ikke alltid blir gjort, eller i hvert fall ikke på en måte som ofrene forstår. For reflektantene kan forholdet til politiet være uklart, eller at de vet lite om hvor saken står.

Selv om noen informanter blant ofrene forteller at de ikke forsto hva de søkte på eller hvilken prosess de var med på da de søkte refleksjon, er det andre igjen som sier at de godt skjønne premissene. Hvordan kvinnene oppfatter situasjonen, kommer både an på hvilken situasjon de befinner seg i og språkferdigheter.

Flere påpeker at det er usikkert hvem som skal gi råd til ofrene og hva de rådene skal bygge på. Ofrene trenger hjelp til å se hva det lønner seg for dem å gjøre, ikke bare hva det lønner seg for den norske staten at de gjør. For noen av ofrene er tilfellet det at de vet at sakene deres antakeligvis aldri når retten, og at de aldri vil kunne få varig opphold i Norge på grunn av dette. De velger likevel å søke refleksjonsperiode, anmelde og søke om midlertidig opphold for å sikre seg selv en rolig periode og en mulighet til å lete etter andre muligheter. For dem med små barn i Norge blir dette ekstra viktig; gjennom refleksjonsperioden får de mulighet til en rolig start på barnets liv.

I dag får ofre råd og tips fra sosialarbeidere, bistandsadvokater, politiet og venner og bekjente. Det er forskjell mellom politidistriktene i hvordan forholdet mellom disse rollene er. I henhold til informasjonsbrosjyren utarbeidet av KOM til ofre for menneskehandel, har ofrene ansvar for å gjøre seg (KOM 2009: 5) «kjent med de rettigheter og plikter du har når du får innvilget refleksjonsperiode, sosiale ytelser, helsehjelp og andre offentlige tjenester». Dette ser på nåværende tidspunkt ut til å være en for stor oppgave å forvente utført av mottakerne: ansvarssituasjonen er for uklar til at man kan vente at et identifisert offer selv skal skaffe seg denne oversikten.

Erfaringer og råd videre

De vi har intervjuet har lang erfaring med å forholde seg til ofre for menneskehandel og de ordningene som er på plass for å assistere og beskytte dem, og med å forholde seg til avveininger mellom ofrenes behov og andres behov. Refleksjonsperioden er en del av det rammeverket de forholder seg til i arbeidet sitt. Gjennom erfaringene de har gjort seg, vet de mye om hva som fungerer og ikke fungerer med denne og andre ordninger.

Derfor har vi stilt alle spørsmål om de har innspill til hvordan refleksjonsperioden kan endres for å bli et bedre rammeverk for assistanse og/eller straffeforfølgelse.

Som beskrevet over, forteller politiet i Oslo om sine erfaringer med anmeldelser som kommer på tampen av refleksjonsperioden og hvordan det stenger av muligheten for en reell etterforskning. Dette hadde ikke vært et like stort problem om refleksjonsperioden var kortere. Slik blir refleksjonsperioden, slik den er utformet, dysfunksjonell når det gjelder å bygge straffesaker: Ikke bare legger den ikke til rette for en rask og god anmeldelse, den står i veien for en. Anmeldelse sent i refleksjonsperioden i forkant av søknad om midlertidig oppholdstillatelse, kan skape mye arbeid og lite nytte:

«Så inngir de kanskje en anmeldelse som enten ikke inneholder noen opplysninger eller hvor opplysninger ikke kan etterprøves på grunn av tiden som har gått. Vi ser jo veldig mange anmeldelser som, 'Ja, det er en bakmann som heter John, han er i Nigeria.' Da er det ikke mulig å etterprøve. Men da har de anmeldt, da, så får de opphold. Det stilles veldig lite krav i tillegg».

Samme informant kommer også med forslag til en endring som kunne bedret mulighetene:

«Hvis det hadde vært flere krav, så hadde det kanskje luka ut noen av dem som ikke var seriøse. For hvis du ikke er et reelt offer, så vil du kanskje ikke orke og gidde de tingene som kreves av deg underveis. Men jeg har ikke noe svar på hva slags type krav som skal stilles, men en eller annen form for forventning og plikter til dem, en viss form for oppfølging sånn at de føler at de må gi noe tilbake, at de må yte noe».

Flere nevnte denne muligheten; at en sterkere styring med hvem som anmelder og som går videre inn i en midlertidig oppholdstillatelse som offer for menneskehandel, effektiviserer politiets arbeid ved å bare sende «de gode sakene» til dem. Samtidig kan man se for seg svært vanskelige avveininger rundt hvem som skal ta avgjørelsene og etter hvilke kriterier. Hvis man skal lage et obligatorisk opplegg for ofre, må dette opplegget kvalitetssikres og strømlinjeformes, slik at det ikke fungerer like vilkårlig som dagens system.

Dette henger sammen med hva som i ulike instanser vurderes som en «god» menneskehandelshistorie. Et viktig moment i intervjuene og i de siste rettsakene som har vært etter straffeloven § 224, er ofrenes troverdighet som vitner. Flere viser til at feilaktige forestillinger om ofre for menneskehandel kan stå i veien for god håndtering:

«Ofrene er ikke alltid sånn som du tenker deg at ofrene skal være, de kan også ha andre agendaer. Vi har jo en del forsvarere i Oslo som er ganske kyniske, og som framhever nettopp dette med hva kvinnene kan få ved å påstå seg menneskehandlet her».

Dette innebærer ikke at han mener at man skal ta bort rettigheter for å sikre «rene motiver»:

«Men man må jo ikke lage systemer for kvinner ut i fra det forsvarerne sier. Kvinnene må jo få de rettighetene som trengs for ivareta dem».

Denne og flere informanter påpeker også at selv om ofrene handler rasjonelt og anmelder for å få opphold, og til dels er ærlige på at de kom til Norge for å sikre seg et bedre liv, så betyr ikke dette at de ikke har blitt utnyttet. Men hvis opphold bare blir innvilget for anmeldelser som er troverdige, slipper ofrene å assosieres med saker som kanskje er falske. At ofrenes troverdighet har vært et problem i flere nye straffesaker fordi de har fått fordeler av å vitne, mener flere også skyldes at retten ikke forstår problemstillinger knyttet til menneskehandel godt nok. En av informantene forteller:

«Vi er litt sånn firkanta i hvordan vi vurderer troverdighet, du skal helst være norsk, i fast arbeid, fortelle en konsis historie og ikke endre på den, og du skal ikke kunne oppnå fordeler av det du forteller. Da er du liksom et troverdig vitne, og hvis du i tillegg er litt pent kledd, litt søt og veldig høflig så taler det også veldig til din fordel. Mens mange av disse ofrene, de stemmer ikke med dette bildet i det hele tatt.»

Flere påpeker at det kan være forskjeller mellom domstoler i ulike deler av landet i hvor stor grad ofres vitnemål angripes og hvor mye kunnskap fagdommer og aktor har om menneskehandel. At noen av menneskehandelsrettssakene så langt har blitt preget av fordommer om menneskehandel og om ofre, har også blitt hevdet av andre (Paul og Nilsen 2009). Dette problemet har blitt anerkjent i de norske handlingsplanene mot menneskehandel, hvor kompetanseheving og bevisstgjøring i politiet og domstoleapparatet har vært en viktig målsetting, så det er viktig å merke seg at dette fortsatt forstås som et problem til tross for flerårig innsats.

Også andre viser til hvordan ofre på grunn av sin bakgrunn og sine erfaringer med utnytting ikke forteller historien sin slik at den framstår som troverdig i retten, eller ikke forteller hele sannheten i kontakt med politiet. For at dette ikke skal utelukke disse sakene fra retten, mener flere at politiet og retten må forstå denne konteksten bedre:

«Kvinnene kan ha sine grunner til å ikke snakke sant hele veien. Vi må forstå at når de blir tatt inn til avhør i et fremmed land, kan de være usikre på om de kan stole på politiet. Det kan være gode grunner til at kvinnene lyver og at de, fordi de er redde, holder noen utenfor forklaringen sin. [Det er viktig] at det ikke ødelegger troverdigheten deres når de senere forteller hele sannheten.»

Denne informanten og andre la vekt på at samtaler med ofre må legges opp på en slik måte at de føler seg trygge nok til å fortelle alt som har skjedd dem.

Flere påpeker at refleksjonsperioden bør gis mer innhold, ikke bare for å sikre rettighetene til ofrene, men også for å legge til rette for straffeforfølgelse. En av de

ansatte i politiet foreslo at «refleksjonsperioden bør utløse en større pakke, men også gi mer kontroll (...) Skal man ha en betingelsesløs ventetid, må den være mye kortere enn seks måneder».

I diskusjon om mer formalisering av innholdet i perioden, svarer en representant for politiet:

«Hvis man tar skrittet ut og sier at 'Ja, det er en politiordning' så bør man gi anledning til avhør. Så tidlig som mulig».

Flere av informantene trekker fram at UDIs rolle i denne prosessen er viktig. Spørsmålet er om de skal gjøre egne undersøkelser i saken i forbindelse med søknad om refleksjonsperiode, eller om de skal legge hjelpetiltakenes vurdering til grunn. Tildeling av refleksjon bygger på identifisering av behov gjort av hjelpetiltakene, men noen i hjelpeapparatet forteller at UDI i tillegg har henvendt seg for å få mer informasjon om saken. Dette kan være en reaksjon på at informasjonen som kommer med søknaden kan være knapp. Hjelpetiltakene og bistandsadvokatene sin vurdering er at det er best om informasjonen om saken er så kort og lite detaljert som mulig, fordi informasjonen kan brukes på et senere tidspunkt.:

«Fordi vi vet at dette brevet kan komme til å bli brukt, og alle tidspunkter som vi angir og alle detaljer som vi setter ned.»

I og med at hjelpetiltakene, bistandsadvokatene og politiet sin erfaring er at versjonen som kommer i begynnelsen er vag eller inneholder feil, ser de at søknaden om refleksjon kan inneholde uriktige opplysninger, noe som kan komplisere saken senere, og innebære at den ikke lar seg etterforske. Dette igjen har konsekvenser for offerets mulighet til å få videre opphold i Norge.

Det er bistandsadvokatene som først og fremst trekker fram at forholdet mellom asylsporet og refleksjonssporet er vanskelig. Ofre kan bare ha opphold på ett grunnlag av gangen, enten som asylsøker eller som reflektant. Noen av ofrene bistandsadvokatene kommer i kontakt med har fått avslag på asylsøknad, eller ikke blitt realitetsbehandlet, fordi saken er en Dublinersak. Hvis beslutningen er klaget inn til Utlendingsnemnda (UNE), gis det utsatt iverksetting på det grunnlaget. I flere saker har bistandsadvokater blitt koblet inn på dette punktet fordi offeret selv eller asyladvokaten ønsker det, og da er spørsmålet om hvordan offeret kan bli reflektant og motta den assistansen det medfører, uten å måtte trekke klagen for å få innvilget refleksjonsperiode. Advokaten forteller:

«Veldig mange har jo en asylsøknad inne, og fått førstegangs avslag. Så er det påklaget av en asyladvokat, som ofte bare påklager uten å ha snakket så mye med personen. Når vi da skal søke om refleksjon, så krever UDI at vi skal trekke klagen. Man kan ikke ha de to inne samtidig, man må velge. Men slik vi tolker rundskrivet, det er at

man kan stanse asylsøknaden og gjenåpne den etter at alle midlertidige oppholdene har opphørt, det står ganske tydelig i punkt 4.3.»

Om man i stedet tolker det slik at offeret må trekke klagen for å kunne innvilges refleksjonsperiode, innebærer det at UDIs avslag blir stående. I og med at refleksjonsperioden bare er midlertidig, kan denne overgangen ødelegge for ofrenes mulighet til å få bli i landet, selv om de i denne perioden får bedre oppfølging som offer:

«Det vil si at folk med krav om midlertidig opphold eller refleksjon må akseptere da å bare få en engangs behandling av sin asylsøknad her i landet (...) Når refleksjonsperioden er ment som et ekstra tilbud til denne spesielle gruppen, så er det veldig merkelig å på samme tid frata dem den retten til asylprøvingen som gjelder for alle andre asylsøkere.»

Problemet med dagens ordning handler også om usikkerhet i systemet om forholdet mellom ulike ordninger, og mangelfull samkjøring av disse. En av informantene fra politiet sier videre om en mulig samkjøring:

«En eller annen ordning hvor man får samme instans til å behandle asyl og refleksjon. En ordning der man innleder den første perioden med et intervju eller avhør hvor man også får klargjort plikter og forventninger. En oppfølging underveis i ordningen, hvor ikke bare de sosiale sidene er til stede, altså velferdsdelen. Og så at man har en samkjøring av ordningene, sånn at man når ser at det eventuelt ikke er straffesakdelen som gjelder, så er asyldelen klar til å ta imot».

En representant for politiet påpeker et problem med veksling mellom asylsporet og refleksjonssporet. Asylintervjuer gir annen informasjon enn det som gis i søknad om refleksjonsperiode, og begge forklaringene blir vedlegg i en eventuell straffesak. Når en som vitner som offer for menneskehandel også har søkt om asyl, kan asylintervjuet derfor brukes til å underminere vitnemålet fordi annen informasjon har blitt gitt i asylintervjuet.

Som beskrevet over, har bistandsadvokatene potensielt et stort ansvar for å sørge for at ofre for menneskehandel får informasjon om det norske systemet, får innlevert en søknad om refleksjonsperiode og får tilpassede råd om veien videre i den situasjonen de står i. Dette er et stort ansvar, og vi mener det er viktig at det både problematiseres hvorvidt det er formålstjenlig at advokatene blir sittende med dette helhetlige ansvaret, spesielt i tilfeller der sosiale tiltak ikke er koblet inn på forhånd, og om dagens ordning for bistandsadvokat i lys av dette er god nok. Denne vurderingen må både gjøres med hensyn til den tiden bistandsadvokatene bruker på oppgaven, faren for vilkårlighet i lys av at bistandsadvokatene fyller rollen ulikt, og kompetansen advokater har til å utføre dette spekteret av oppgaver. Vi ser i dagens system at et fåtall bistandsadvokater brukes i flertallet av sakene, og at politiet og de sosiale tiltakene har dårlige erfaringer

med å bruke andre advokater enn dette. Dette indikerer at rollen som bistandsadvokat i menneskehandelssaker er komplisert slik den fylles nå, og erfaringene med menneskehandelssakene som havner i retten er at bistandsadvokatens innsats er sentral. Vi har ikke kunnskap nok om mønstre til å si at det er slik at erfarne bistandsadvokater bedrer mulighetene til straffeforfølgelse av menneskehandel, men det er en nærliggende konklusjon når vi ser hvor kompleks den rollen er.

7 Diskusjon og anbefalinger

Ordningen med refleksjonsperiode for antatte ofre for menneskehandel bærer preg av at den har vokst fram som respons på et visst press om å handle raskt mot menneskehandel. Konsekvensene og de praktiske aspektene ved perioden har ikke vært klare før ordningen ble innført. Samtidig er det viktig å ikke miste av syne hva alternativet tidligere har vært, nemlig at ofre for menneskehandel ikke ble plukket opp av systemet, og ble behandlet på en måte som økte deres sårbarhet, for eksempel gjennom tvangsreturer. Den norske ordningen er sjenerøs, sammenliknet med refleksjonsperioder i mange andre land, og på mange måter er det nettopp det som skaper utfordringene, ikke minst fordi man sannsynligvis når fram til andre grupper av ofre enn det man gjør i land med kortere refleksjonsperioder. 30 dager, for eksempel, vil sjelden ses på som tilstrekkelig for å finne ut hvilke alternativer man har, mens seks måneder mer sannsynlig oppleves som at man kan ta skrittet bort fra menneskehandel uten nødvendigvis å vite nøyaktig hva som kommer etterpå. Det er derfor mer sannsynlig at en lengre periode kan fungere som et insentiv for selv å identifisere seg som et offer for menneskehandel. Dermed er det sannsynlig at en lang periode, slik vi har i Norge, når fram til bredere grupper av ofre enn det kortere perioder gjør (Brunovskis 2011). Dette kan bety at det ikke bare er de som har de «beste sakene» etterforskningsmessig som velger å søke om refleksjon, og dermed blir det også mer komplisert å finne et godt tilbud og en god balanse mellom bistand og straffefølgelse. Spørsmålet er om dette ikke er en pris man må betale dersom ordningen skal være omfattende nok for å nå bredt ut, og å kunne gi bistand også til de som ikke har saker som egner seg for rettsapparatet.

Det har vært en utfordring at den gruppen som defineres som ofre for menneskehandel har endret seg betraktelig i løpet av den korte perioden refleksjonsperioden har eksistert. Da ordningen ble innført i 2004, var bildet dominert av unge østeuropeiske kvinner med relativt klare historier om utnyttning og ofte til dels grov vold, og med identifiserbare menneskehandlere. I de senere årene er det identifisert flere og flere ofre blant særlig nigerianske kvinner i prostitusjon, som ofte har mer kompliserte historier og roller. Det ser ut til at refleksjonsperioden fungerer bedre for de som har klarere saker, hvor prosessen blir mer forutsigbar. Nigeria-sakene er ofte kompliserte, noe som gjør dem vanskelige å etterforske. Disse sakene har også hatt en høy henleggelsesprosent (Stuestøl 2010).

Dette gir igjen dårligere odds for at ofrene får videre opphold, og kvinnene har enormt mye å tape dersom de ikke får bli. Dette skyldes ikke minst at migrasjons-

prosessen for nigerianske kvinner og andre som kommer fra land utenfor Schengen-samarbeidet er mye mer komplisert enn for de som er innenfor, og at de ofte vil ha gjort store investeringer, både personlige og økonomiske, for å kunne migrere i første omgang.

Mange av problemene med refleksjonsperioden oppstår fordi man ikke har lagt nok vekt på migrasjonsdelen av de antatte ofrenes livssituasjon, men konsentrert seg om behovet for bistand og beskyttelse. Disse to aspektene er naturligvis svært sentrale for å kunne hjelpe ofrene. Men ikke å legge tilstrekkelig vekt på migrasjonsaspektene, kan gi alvorlige hindringer for å kunne yte effektiv hjelp på andre måter. Et nærmest samlet hjelpeapparat uttrykker frustrasjon over at de aller fleste ofrene må belage seg på å reise ut av landet eller gå over i irregularitet mens de forsøker å bli her, samtidig som dette ikke gjenspeiles i det tilbudet de får mens oppholdet er regularisert gjennom refleksjonsperiode, midlertidig opphold eller asylsøknad.

Det er også en spenning mellom assistanse- og straffesakaspektet ved refleksjonsperioden: Hvis den skulle fungert optimalt som et tiltak for straffeforfølgelse av menneskehandel, burde den vært kortere. Hvis den skulle fungert optimalt med hensyn til å yte assistanse og styrke ofrene, burde den vært lengre. I dag framstår ordningen som et kompromiss mellom de to formålene; noe som i varierende grad blir problematisk for de forskjellige aktørene på feltet og reflektantene selv. For informantene varierer det hvorvidt de mener assistanse bør tjene straffeforfølgelsesformålet eller ikke, og i hvor stor grad. Dette er også tilfellet i internasjonal litteratur om temaet. Noen ser ut til å anta at jo bedre assistanse, jo større mulighet for straffeforfølgelse (se for eksempel El-Sherkeh et al. 2004), men informantene i vår studie peker i motsetning til dette på konfliktområder og begrensningen i nytten av assistanse for politi og påtalemyndighetene.

Det ser imidlertid ut til å være en viss kontrast mellom den forståelsen som ligger til grunn for at en refleksjonsperiode er ansett som nødvendig å kunne tilby, og hva som faktisk tilbys reflektantene underveis. Innføringen av en refleksjonsperiode bygger på at ofre for menneskehandel som gruppe har en stor risiko for å være traumatiserte og med store behov for bistand, før det er rimelig å forvente at de kan ta en beslutning om å samarbeide med politiet. Sett i lys av dette, er innholdet i refleksjonsperioden svakt, gitt at reflektantene kan risikere å bli gående passive i svært lang tid, samtidig som de kan havne i en svært vanskelig og angstfylt situasjon ved å ha samarbeidet (eller bli oppfattet å ha samarbeidet) med politiet. Under slike forhold risikerer man å påføre mer skade enn faktisk å tilby noe som kan hjelpe disse personene med å komme videre i livet.

Hovedtemaene vi skisserte opp i kapittel 1 av denne rapporten, var som følger:

- Hvordan fungerer ordningen for antatte ofre for menneskehandel, hva er styrker og hva er svakheter med den måten ordningen er utformet på i dag?
- Bidrar ordningen til økt straffeforfølgelse av menneskehandel?

- Hvordan forholder ordningen seg til annet regelverk og andre former for opphold i Norge?

Som vist gjennom rapporten, er dette sammensatte spørsmål. Skal man likevel gjøre et forsøk på å oppsummere, kan man si at refleksjonsperiodens lengde er både en styrke og en svakhet. Styrken er at den når fram til relativt mange, og dette blir særlig tydelig hvis man sammenlikner med våre naboland. I Finland er refleksjonsperioden gitt til kun en håndfull antatte ofre; i Sverige er den knapt i bruk i det hele tatt. Slik sett er den norske modellen en suksess for å nå fram til ofrene, mens bistanden som kommer senere er for variabel til å kunne kalles en styrke. Dette gjelder særlig innholdet i refleksjonsperioden, og informasjonsarbeid knyttet til hva som er de reelle framtidsutsiktene og alternativene man står ovenfor, dersom man samarbeider med politiet eller vitner i en rettssak. En kvinne, som har vært i Norge i flere år, hadde vitnet i en rettssak relatert til menneskehandel, men hvor det ikke var tatt ut tiltale etter straffeloven § 224. Hun hadde først fått informasjon at hun da kunne få bli i Norge. Senere fikk hun beskjed om at dette ikke var tilfelle likevel, fordi hun selv ikke var fornærmet i saken. Hun hadde nå søkt asyl, og ventet på en avgjørelse. Om situasjonen sin sa hun dette:

«Jeg ville gjerne studert og blitt sykepleier. Det er ikke noen framtid å tenke på akkurat nå. Jeg aner ikke hva jeg skal gjøre om jeg ikke får bli, jeg kan ikke dra [tilbake], da vil han finne meg. Etter refleksjonen er situasjonen min blitt enda verre enn før. Hadde jeg blitt hos halliken kunne jeg kanskje ha [betalt ned gjelden og] vært fri nå, men nå er det som jeg har kastet bort flere år for ingenting.»

Når et offer for menneskehandel føler at hun hadde hatt bedre framtidsutsikter ved å bli hos menneskehandleren enn hun har etter å ha tatt imot den norske hjelpen, må man vurdere hva det er man tilbyr.

Når det gjelder hvorvidt ordningen bidrar til økt straffefølgelse, er også dette et sammensatt spørsmål, hvor svaret er både og. Et av de viktigste elementene er hvor tett kontakt det er mellom politiet og reflektantene i løpet av perioden. Der det er tettere kontakt, mener politiet også at refleksjonsperioden er et nyttig verktøy for økt straffefølgelse. Som vi kommer tilbake til i anbefalingene under, er det imidlertid litt ulike oppfatninger av hvor tett denne kontakten *bør* være.

Refleksjonsperiodens forhold til annet regelverk/andre former for opphold skaper problemer, både på system- og individplan. Reflektantene vil ofte enten ha vært innom asylsystemet før de søker refleksjonsperiode, eller søke asyl etter endt refleksjon. Fordi disse ordningene finansieres henholdsvis av kommunene (refleksjon) og staten (asyl), oppstår det problemer med å kunne videreføre bistand.

Basert på drøftingene vi har gjort gjennom denne rapporten, har vi følgende anbefalinger:

- En av de mest sentrale anbefalingene er å få en klargjøring av *hvilke aktører som har ansvaret for hva*. Dette går igjen som et problem på flere felter:
 - Det er i dag uklarheter i ansvarsfordelingen mellom forskjellige aktører på bistandssiden, og en god del hull med hensyn til hvem som skal betale for hva. Dette har tidligere vært løst ved at tiltakene har vært fleksible og strukket seg så godt de kan for at reflektantene ikke skal bli skadelidende. Imidlertid er dette blitt vanskeligere når antallet reflektanter er gått opp. Større klarhet i hvem som har ansvar for hva er nødvendig for å sikre et godt samarbeidsklima mellom de ulike aktørene.
 - Helsetilbudet ser i prinsippet ut til å fungere, sett ut fra at reflektantene stort sett synes de har fått det de trenger. Det oppstår imidlertid problemer for tiltakene med å finne midler til å dekke dyre behandlinger, og her er det igjen uklart hvem som har ansvaret. Særlig presserende er det å finne gode ordninger når reflektantene trenger psykolog eller abort.
 - Det ser ut til å være noe ulik praksis på hvordan det informeres om refleksjonsperioden, ut fra hva reflektanter har fortalt oss. Dette kan imidlertid også skyldes at de kan ha hatt varierende kapasitet til å ta til seg informasjon på det tidspunktet de fikk den; dette er et kjent problem med hensyn til å informere mennesker som kan være traumatiserte eller befinne seg i en krisesituasjon. Det som ser ut til å være viktig, er å få fram at refleksjonsperioden ikke bare er ment å være en tid hvor man skal sitte og tenke, da dette oppleves som meningsløst. Dette forutsetter imidlertid at reflektantene i løpet av perioden faktisk *får* et aktivitetstilbud som oppleves meningsfullt.
 - Det framstår som en betydelig mangel ved dagens system at ofre ikke får systematisk informasjon om hva som er de reelle mulighetene for deres opphold i Norge. Mange har et stort håp om å få bli, og opplever det dramatisk når dette viser seg å ikke være tilfelle. Det bør utarbeides klare retningslinjer for hvem som har ansvaret for å gi slik informasjon. Det er tvilsomt om hjelpeapparatet bør være de som snakker med ofrene om retur, fordi dette kan undergrave tillitsforholdet mellom dem. Hjelpeapparatet er heller ikke en del av utlendingsforvaltningen.
 - Det bør finnes en bedre løsning for finansiering av bistand til ofre for menneskehandel enn den som er i dag. Det er et inntrykk at svært mange etter endt refleksjonsperiode eller midlertidig opphold går over til asylsøknad, og dermed skifter også det økonomiske ansvaret fra kommune til stat. Dette har ført til problemer i effektivitet og kontinuitet i bistand til ofre. Likeledes bør rettighetene for ofre samkjøres bedre når de bytter oppholdsgrunnlag. Som et minimum bør

ofrene i alle fall ikke miste rettigheter de hadde under refleksjonen, slik som arbeidstillatelse.

- Slik refleksjonsperioden framstår i dag, er den en sjenerøs ordning, men med et uklart og uforutsigbart innhold. En utfordring med hensyn til å sette i gang tiltak, er at det ved inngangen til refleksjonsperioden er uklart hvor lenge reflektanten faktisk kommer til å oppholde seg i Norge. Et sentralt spørsmål er derfor: *hva er meningsfullt innhold i refleksjonsperioden?*
 - Et av de viktigste punktene å få klarhet i, er hva slags aktiviteter reflektantene bør tilbys. Her er det i dag store mangler, og uklart hva de egentlig har rett til. Det reelle tilbudet varierer fra person til person; avhengig av hvilken kommune og hvilket tiltak som har ansvaret for henne. Det er et stort behov for reelt kvalifiserende innhold i refleksjonsperioden og påfølgende oppholdstillatelser. Slike tiltak bør være basert på en grundig og systematisk kunnskapsinnhenting om hva som vil være reelt kvalifiserende i ulike kontekster hvor det er sannsynlig at ofrene kommer til å befinne seg i framtiden. Adora-prosjektet framstår som et godt forbilde for slike tilbud.
 - Arbeidet med å finne egnede bosteder til ofre for menneskehandel bør fortsette. I dag er alternativene noen steder enten et mer institusjonspreget tilbud, som krisesenter eller Lauras Hus, eller kommunal/privat innkvartering som oppleves utrygg og upassende for noen som kan være traumatisert og engstelig. Det er ikke noe godt alternativ å plassere ofre for menneskehandel i hospits eller hos private utleiere hvor de må bo sammen med til dels ustabile beboergrupper. Dette står heller ikke i forhold til grunnlaget for innføringen av refleksjonsperioden, som var at dette var en gruppe som ville trenge tid på å komme seg såpass at de var i stand til å ta informerte avgjørelser om hvorvidt de skulle samarbeide med politiet.
 - Det kunne være et nyttig utgangspunkt om UDI systematisk fulgte ofre for menneskehandel i statistikken, for å kartlegge hva som er den reelle oppholdslengden i Norge på forskjellige oppholdsgrunnlag, dersom dette er mulig å gjennomføre på en måte som ivaretar personvern hensyn. Dette kunne gi et bedre utgangspunkt for å vurdere hva som er meningsfulle tiltak for denne gruppen. Det er for eksempel ganske blandede meninger om hvorvidt norsk kurs er et godt aktiviseringsstilbud for reflektanter. Noen mener at dette gir falske forhåpninger om at man kommer til å få bli i Norge, mens andre mener at de ender opp med å bli her så lenge uansett, at norskkunnskaper vil hjelpe dem til å orientere seg mens de er her. Et klarere bilde av hvor mange som blir hvor lenge, kunne bidra til å avklare om dette er et godt tilbud eller ikke.

- Et sentralt element i refleksjonsperioden er målet om at den skal kunne bidra til økt straffeforfølgelse av menneskehandel. Også på dette feltet er det et behov for *avklaring og økt formalisering av rollene til forskjellige aktører som er involvert i den strafferettslige siden av menneskehandel.*
 - Vi mener det er nødvendig å sikre mest mulig gjennomsiktighet i kontakten mellom politiet og reflektanten, for å forhindre misforståelser og problemer med å føre saken for retten. I flere rettssaker har tidlig kontakt mellom politi og reflektant blitt brukt av forsvarer for å sannsynliggjøre at vitnemålet offeret kommer med, er et resultat av løfter om opphold. En praksis hvor antatte ofre i realiteten får valget mellom å straffes for egne lovbrudd eller motta assistanse som offer, setter både ofrenes mulighet til å beskytte seg selv og tiltaltes retts-sikkerhet i fare.
 - Det er behov for en formalisering av hva slags informasjon reflektanten skal få og en formalisering av forholdet mellom reflektant og bistandsadvokat. Det framstår i dag som vilkårlig hvor god informasjon og oppfølging reflektanter får. I noen tilfeller ser det ut som informasjonen og kontakten med bistandsadvokat har vært minimal, mens reflektantene i andre tilfeller har fått god og kompetent oppfølging. En slik formalisering kan også forebygge for høye forventninger hos reflektantene til hva slags rolle advokaten skal ha i livet deres.
 - Vi anbefaler at ordningen og dens innhold praktiseres mindre vilkårlig og personavhengig. I dag varierer det hvorvidt politiet og hjelpeapparatet ser det som sin oppgave å identifisere ofre og å informere om refleksjonsperioden. Antatte ofre som kommer i kontakt med rette personer og organisasjoner, får mer hjelp og informasjon enn andre.
 - Vi mener det er nødvendig at det gjøres en avklaring av hjemmel for kontakt mellom politiet og reflektanter. Refleksjonsperioden er på nåværende tidspunkt en forvaltnings sak, ikke en politisak. Vi ser at dette oppfattes svært ulikt av representanter for politi og påtalemyndigheter. I Hordaland leter politiet mer etter tegn på menneskehandel når de avdekker annen kriminalitet, spesielt brudd på utlendingslovgivning, og de reiser offentlig tiltale for å sette i gang etterforskning på et tidlig tidspunkt. I Oslo venter politiet i de fleste tilfeller på at det kommer en anmeldelse fra et offer for menneskehandel. Det kan godt være at spesielle omstendigheter i de to politidistriktene gjør det naturlig at politiet utøver sitt mandat ulikt, men etter råd fra bistandsadvokatene vi har intervjuet, anbefaler vi likevel at det avklares hva slags kontakt med reflektanter politiet har hjemmel for.

- Vi ser et behov for ordninger som forhindrer at reflektantene venter med å anmelde forholdet før på slutten av refleksjonsperioden. Når refleksjonsperioden først er innvilget, ligger det ikke noe påtrykk for å anmelde forholdet for reflektantene. Vi ser at mange anmeldelser kommer helt på slutten av refleksjonsperioden, noe som antakeligvis henger sammen med at denne må være inngitt før man kan levere søknad om midlertidig oppholdstillatelse. Dette svekker muligheten til å bygge straffesak, i og med at etterforskningen blir vanskeliggjort av at det går lang tid fra det straffbare forholdet avsluttes til bevis og vitnemål kan samles inn.
- Vår konklusjon er at det trengs en avklaring av hva slags medvirkning som gir hvilke rettigheter. Dette betyr ikke at ikke systemet skal kunne tåle noe fleksibilitet, men dagens system synes uforutsigbart, og kan oppleves som urettferdig for antatte ofre for menneskehandel. I dag er det mye usikkerhet rundt regelverket og praksisen av det, både hos ofre for menneskehandel, sosialarbeidere og advokater.

Litteratur

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006), Rundskriv nr AI-10/06: Instruks om midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel; <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/aid/rundskriv/2008/ai-1006.html?id=511459>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008), Rundskriv AI-64/08: Instruks om arbeids- eller oppholdstillatelse til utlendinger som har vitnet i straffesak om menneskehandel <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/aid/rundskriv/2008/ai-6408-instruks-om-oppholds--eller-arbe.html?id=534411>
- Berg, Christian S. og Marius Kvithyld (2006), *Prosjekt Madame – Nigeriansk gatteprostitusjon i Oslo*, Oslo: Utlendings- og forvaltningsseksjonen ved Oslo politidistrikt.
- Brunovskis, Anette (2011), *Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies. A comparative analysis of reflection periods and related temporary residence permits for victims of trafficking in eight European countries*. Fafo-report. Oslo: Fafo.
- Brunovskis, Anette & Lise Bjerkan (2008), *Research with irregular migrants in Norway. Methodological and ethical challenges and emerging research agendas*, FoU-report, Oslo: UDI.
- Brunovskis, Anette & Rebecca Surtees (2007), *Leaving the past behind: When trafficking victims decline assistance*, Fafo-report 2007:40, Oslo: Fafo.
- Brunovskis, Anette & Tyldum, Guri (2004), *Crossing Borders: An Empirical Study of Transnational Prostitution and Trafficking in Human Beings*. Fafo-report 426. Oslo: Fafo.
- Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings and its Explanatory Report, Council of Europe Treaty Series, No. 197, 16.V.2005.
- De Stoop, Chris (1993), *Ze zijn zo lief, meneer*, Leuven: Kritak.

- El-Sherkeh, Tanja, Elena Stirbu, Sebastian Lazaroiu og Dragos Radu (2004), *EU-Enlargement, Migration and Trafficking in Women: The Case of South Eastern Europe*, HWWA report Hamburg: Hamburg Institute of International Economics.
- EU Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004: On the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities.
- Expert group on trafficking in human beings; Statement to Commissioner Vitorino, 18 May 2004, http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/crime/docs/opinion_expert_group_04_xx_xx_en.pdf
- Finnish Immigration Service: Fact sheet on residence permit for victims of trafficking in human beings.
- Finnish National Rapporteur on Trafficking in Human Beings (2010), *Report 2010: Human trafficking, phenomena related to it, and implementation of the rights of human trafficking victims in Finland*, Report 7: Helsingfors: Vähemmistövaltuutettu.
- Gallagher, Anne (2006), «Recent legal developments in the field of human trafficking: A critical review of the 2005 European Convention and related instruments.» *European Journal of Migration and Law*, 163–189.
- Goodey, Jo (2008), «Human Trafficking: Sketchy Data and Policy Responses.» *Criminology and Criminal Justice*, 8:4: 421–442.
- Helsedirektoratet (2010), Helsetjenestetilbudet til asylsøkere, flyktninger og familie-gjenforente, veileder, IS-1022.
- House of Commons (2006), *Human Trafficking: Twenty-sixth report of session 2005–06*, House of Lords, House of Commons, HL Paper 245–I, HC 1127–I, London: The Stationary Office Limited
- Justis- og politidepartementet (2006), *Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2006–2009): Stopp menneskehandelen*.
- Justitiedepartementet (2009), Uppehållstillstånd för skyddspersoner, Ds 2009:52.
- Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) (2009), *Informasjon til deg som identifiseres som mulig offer for menneskehandel*, Oslo: Politidirektoratet.

- Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) (2010), Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel 2009, Oslo: Politidirektoratet.
- Länsstyrelsen i Stockholms Län (2010), Ett tryggare återvändande för personer utsatta för prostitution och människohandel in Sverige, Rapport 2010:03.
- Migrationsverket (2010), Remissvar på departementspromemorian Uppehållstillstånd för skyddspersoner (Ds 2009:52) <http://www.migrationsverket.se/info/1813.html>
- NAV Grünerløkka sosialtjenesten (2010), Rapport om arbeidet i Oslo piloten 2009. Oslo: Oslo kommune.
- Nadheim, senter for kvinner og menn med prostitusjonserfaring (2010), Årsmelding 2009. Oslo: Kirkens Bymisjon.
- Paul, Rachel Eapen og Lene Nilsen (2009), Challenging the ad hoc Norwegian approach to eliminate trafficking in women, Oslo: Krisesentersekretariatet.
- Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organised Crime, adopted 15 November 2000.
- Rijken, Conny (2003), Trafficking in Persons. Prosecution from a European Perspective, The Hague: T. M. C. Asser Press.
- Rosa (2010), Årsrapport 2009, Oslo: Krisesentersekretariatet.
- Skilbrei, May-Len (2010), «Taking Trafficking to Court.» *Women & Criminal Justice* 20(1), 40– 56.
- Stuestøl, Julie Estdahl (2010), *De nyttige ofrene. Norske menneskehandelstiltak og nigerianske kvinner i kryssningen mellom utlendingsrett og strafferett*, Masteroppgave i kriminologi, Oslo: Universitetet i Oslo.
- Tværministeriel arbejdsgruppe til bekæmpelse af menneskehandel (2009), Regeringens handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2007– 2010: Statusrapport for 2007– 2009 <http://www.centermodmenneskehandel.dk/filer/statusrapport-2007-2008/view>
- Utlendingsdirektoratet (UDI) (2010), Rundskriv om oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel, RS 2010-141.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2009), Global report on trafficking in human beings, Vienna: UNODC.

United Nations Office on Drugs and Crime /Council of Baltic Sea States (2010),
Human trafficking in the Baltic Sea region: State and civil society cooperation
on victims assistance and protection, New York: United Nations.

Zhang, Li-Chun (2008), *Sizing the irregular residents population in Norway*, FoU
Report 2008:01, Oslo: UDI.

Pusterom eller ny start?

Siden den første handlingsplanen mot menneskehandel kom i 2003, har norske myndigheter løpende vurdert og justert tiltakene som er igangsatt for å motarbeide menneskehandel og assistere dens ofre. Refleksjonsperioden for ofre for menneskehandel ble innført i 2004, og har siden gjennomgått store endringer. I dag er dette en viktig inngang til rettigheter i Norge for ofre for menneskehandel, og den er også ment å legge til rette for straffeforfølgelse av menneskehandlere. I denne rapporten gir vi en vurdering av utformingen av refleksjonsperioden og hvordan den praktiseres. Vi peker på sterke og svake sider ved ordningen, og spør hvordan ofrene og yrkesgrupper som arbeider med problematikken opplever den. Ordningens mål om å assistere ofre og legge til rette for straffeforfølgelse kommer ofte i konflikt med hverandre, og det kan være uklart hvem som hjelper ofrene med å gjøre avveininger mellom det de selv trenger og det som forventes av dem.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2010:45
ISBN 978-82-7422-776-7
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20189