



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika,
0125 Oslo

Deres referanse:
20/73975

Vår referanse:
20/73975

Sted, Dato
Oslo, 20.10.2020

HØRING - RETTSHJELPSUTVALGETS UTREDNING NOU 2020:5

Det vises til brev fra Politidirektoratet av 23.09.2020, med vedlegg, vedrørende høring på Rettshjelpsutvalgets utredning NOU 2020:5, hvor det bes om innspill fra Kripos til NOU'ens kapittel 24. Fristen for inngivelse av innspill var først satt til 30.09.2020 men er senere blitt forlenget.

Nedenfor følger Kripos' innspill. Innspillene gis bl.a. på bakgrunn av Kripos' rolle som leder av politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel, og våre oppgaver knyttet til beskyttelse av trusselutsatte personer; bl.a. gjennom Østlandsnettverket¹. I tråd med direktoratets bestilling har vi avgrenset våre merknader til NOU'ens kapittel 24. Disse knytter seg først og fremst til problemstillinger vedrørende menneskehandel, men det fremmes også noen merknader til hvordan forslaget kunne slå ut i saker om tvangsekteskap, samt til utvalgets vurderinger i kapittel 24.3.

Kap. 24.1 Saker om voldsoffererstatning – menneskehandel

Retten til fri rettshjelp i saker om voldsoffererstatning vil først og fremst få betydning i saker som blir henlagt, og saker som ikke blir anmeldt selv om fornærmede likevel har krav på voldsoffererstatning², idet fornærmede da ikke vil ha en oppnevnt bistandsadvokat som forbereder erstatningskravet i forbindelse med straffesaken, jf. straffeprosessloven kap. 9a.

¹ Tverretatlig nettverk som jobber med kompetansehevede tiltak for å forhindre tvangsekteskap, æresrelatert vold og kjønnslemlestelse. Etablert i henhold til tiltak 23 i regjeringens handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse: <https://www.regjeringen.no/contentassets/ffb1b2f74ec140d39dc5d0ad9d345f22/ny-mappe/handlingsplanen-mot-negativ-sosial-kontroll---rapportering---mars-2019.pdf>, s. 20-21.

² Det fremgår på hjemmesiden til Kontoret for voldsoffererstatning at det i særlig tilfeller kan ytes erstatning selv om forholdet ikke er anmeldt, jf. voldsoffererstatningsloven § 3 (<https://www.voldsoffererstatning.no/vilkaar-for-voldsoffererstatning.478949.no.html>).

Kripos

Det er langt fra alle menneskehandelsaker som leder til anmeldelse eller domfellelse, men fornærmede kan likevel ha krav på erstatning og behov for juridisk bistand til å vurdere og å dokumentere et erstatningskrav.

Et mulig offer for menneskehandel vil som regel være en person som ikke er norsk borger, og som er uten kjennskap til det norske rettssystemet, juridiske rettigheter og samfunnssystemet, og som behersker norsk i liten eller ingen grad. De aller fleste av disse vil ha rett til behovsprøvd rettshjelp ved søknad om voldsoffererstatning/klage på avslag etter dagens ordning.

Norge er tilsluttet Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel av 16.05.2005. Konvensjonen ble ratifisert 21.12.2007 og trådte i kraft 01.05.2008. Konvensjonen omfatter en plikt til å gi veiledning og bistand til mulige ofre for menneskehandel, herunder juridisk bistand.

Artikkel 15 skal sikre at ofre for menneskehandel får erstatning for påførte skader. For å oppnå dette stiller artikkel 15 nr. 1 krav om at *"ofre fra de første gang har kontakt med kompetente myndigheter, har tilgang til informasjon om relevante rettslige prosedyrer og forvaltningsprosedyrer på et språk de forstår"*. I henhold til nr. 2 skal *"hver part i sin nasjonale lovgivning sørge for rett til juridisk bistand og fri rettshjelp for ofre på vilkår som fastsatt i partens nasjonale lovgivning"*, i henhold til nr. 3 plikter partene i nasjonal lovgivning *"å sørge for at ofre gis rett til erstatning fra gjerningspersonene"*, og i henhold til nr. 4 er partene forpliktet til å vedta de lover eller treffe andre tiltak som er nødvendige for å sikre ofre erstatning på vilkår som fastsatt i partens nasjonale lovgivning, for eksempel gjennom etablering av et fond for erstatning til ofre.

Antatte ofres rett til informasjon og veiledning, særlig om deres juridiske rettigheter, fremgår av artikkel 12 nr. 1 bokstav d) og e). Vi viser her til redegjørelse nedenfor under kommentarer til kap. 24.3.

Videre viser vi til artikkel 12 nr. 6 hvor det fremgår at stater tilsluttet konvensjonen *"skal vedta de lover eller treffe andre tiltak som er nødvendige for å sikre at bistand til ofre ikke gjøres betinget av at han eller hun er villig til å vitne"*.

Kripos mener at det er usikkert om mulige ofre for menneskehandel vil kunne få tilstrekkelig/god nok juridisk bistand gjennom hjelpeorganisasjoner og offentlige etaters rådgivningstjenester. Vi stiller spørsmål ved om våre internasjonale forpliktelser til å sikre erstatning til ofre for menneskehandel i tilstrekkelig grad vil bli ivaretatt dersom ofre for menneskehandel ikke gis mulighet til fri rettshjelp for å fremme krav om voldsoffererstatning.

Fornærmede som enten har fått saken henlagt, eller som ikke har anmeldt forholdet, vil ofte ikke forstå at vedkommende likevel vil kunne ha krav på erstatning. En advokat vil kunne vurdere hvorvidt det er grunnlag for å fremme krav om voldsoffererstatning til tross for at saken ikke er anmeldt, eller er henlagt, og bistå fornærmede med å legge frem kravet og dokumentere dette. Dersom det kun gis advokatbistand der saken er anmeldt og ikke henlagt, vil bistand i stor grad være betinget av at fornærmede *"er villig til å vitne"*, idet manglende anmeldelse fra fornærmede ofte innebærer at vedkommende ikke ønsker å forklare seg for politiet, og forklaring fra fornærmede i betydelig grad påvirker utfallet av straffesaken.

Dersom retten til behovsprøvd fri rettshjelp for å fremme voldsoffererstatning fjernes, vil ofre for menneskehandel i praksis ha små muligheter til å fremme krav om erstatning i de sakene som ikke anmeldes av fornærmede eller der saken henlegges.

Kap. 24.1 Saker om voldsoffererstatning – andre saker

Kripos mener at det kan være behov for å opprettholde en behovsprøvd rett til advokatbistand i forbindelse med søknad om voldsoffererstatning, også i andre typer saker. Basert på det som fremgår av NOU'en, er forslaget om å oppheve retten til fri rettshjelp ikke i utredet av utvalget i tilstrekkelig grad. Konsekvenser for de ulike kategoriene av saker som gir rett til voldsoffererstatning er ikke drøftet.

Kap. 24.2 Bistand til personer som har vært utsatt for tvangsekteskap

Utvalget legger til grunn at Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll vil gi det beste og tryggeste tilbudet til ofre for tvangsekteskap som ikke har anmeldt forholdet, og foreslår å oppheve retten til rettshjelp uten behovsprøving i saker som ikke er anmeldt.

Kompetanseteamet er et nasjonalt organ som bistår hjelpeapparatet i konkrete saker som omhandler tvangsekteskap, æresrelatert vold og kjønnslemlestelse. Kompetanseteamet består av representanter fra Bufdir, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Politidirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet. De har kontakt med de utsatte, men gir i hovedsak råd og veiledning til tjenesteapparatet og skal tilrettelegge for at apparatet rundt de utsatte skal fungere.

Juridisk veiledning inngår ikke i kompetanseteamets mandat. De som tar kontakt med teamet er som oftest unge voksne som har levd tett med sin familie før de bryter ut. Mange har liten eller ingen kunnskap om hvordan samfunnet fungerer. I tillegg til koordinering fra kompetanseteamet, vil juridisk veiledning være helt nødvendig og ofte avgjørende for at ofre for tvangsekteskap blir tilstrekkelig godt ivaretatt.

Kripos erfarer at en stor andel av de sakene som politiet er involvert i ikke blir anmeldt. Ofrene vil likevel ha behov for juridisk veiledning i vurderingen av om de skal anmelde, for å oppnå beskyttelsestiltak fra politiet og for å oppnå andre rettigheter. Svært få av dem har forsikring som gir adgang til juridisk bistand og vil i de fleste tilfeller være i en dårlig økonomisk situasjon.

I februar 2019 oppnevnte regjeringen en ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet. I ekspertgruppens rapport fra mars 2020, "Det var ikke bare ferie" pkt. 6.12 anbefales fri rettshjelp til unge over 18 år som oppholder seg i utlandet mot sin vilje. En stor andel av disse har vært utsatt for tvangsekteskap. Videre vil vi vise til regjeringens handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse – retten til å bestemme over eget liv. Innsatsområde 1 omhandler et styrket rettsvern for utsatte personer. Retten til fri rettshjelp omtales ikke direkte her, men på s. 23 fremgår det at "*regjeringen ønsker å styrke rettssikkerheten til personer som utsettes for tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, vold og overgrep*".

Basert på Kripos' arbeid med beskyttelse av trusselutsatte personer, som bl.a. er utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold, mener Kripos at personer utsatt for tvangsekteskap ikke i tilstrekkelig grad vil gis nødvendig juridisk veiledning dersom rettshjelpsordningen i saker om tvangsekteskap oppheves. En slik innstramming er heller ikke i tråd med de vurderinger som fremgår av ekspertgrupperapporten og handlingsplanen nevnt over.

Kap 24.3 Rett til bistand til å vurdere forhold av betydning for anmeldelse - menneskehandel, jf. straffeloven § 257

Rettshjelpsutvalget drøfter ikke konsekvensene forslaget om å oppheve rettshjelp til vurdering av anmeldelse vil få for mulig ofre for menneskehandel, eller hvorvidt forslaget vil innvirke på Norges internasjonale forpliktelser på menneskehandelsfeltet.

De internasjonale forpliktelsene Norge er bundet av på menneskehandelsfeltet omfatter plikt til å gi veiledning og bistand; herunder juridisk bistand. Det vises til Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel, jf. ovenfor. I henhold til konvensjonens artikkel 12 nr. 1 bokstav d) har antatte ofre rett til "*rådgivning og informasjon, særlig om deres juridiske rettigheter og om tilgjengelige tjenester, på et språk de forstår*", og i henhold til bokstav e) har de rett til "*bistand som muliggjør at deres rettigheter og interesser kan bli presentert og vurdert på de rette stadier i straffeforfølgningen av lovbrøtere*".

Som nevnt ovenfor plikter konvensjonspartene å "*vedta de lover eller treffe andre tiltak som er nødvendige for å sikre at bistand til ofre ikke gjøres betinget av at han eller hun er villig til å vitne*", jf. artikkel 12 nr. 6.

Disse forpliktelsene er i Norge bl.a. ivarettatt ved at fornærmede gis anledning til advokatbistand for å vurdere anmeldelse. Dersom ordningen fjernes vil bistand fra advokat først være en rett fornærmede har etter at saken er anmeldt, og da være betinget av at saken anmeldes og ikke blir henlagt, som igjen henger sammen med om fornærmede er villig til å forklare seg for politiet. Det vil ofte være i de sakene hvor det er størst tvil om saken bør anmeldes at behovet for juridisk veiledning vil være størst, og det rette stadiet for å gi juridisk veiledning vil som hovedregel være fra forut for anmeldelsestidspunktet.

Kripos mener at eksisterende veiledningstjenester ikke i tilstrekkelig grad ivaretar antatte ofres rett til juridisk hjelp og veiledning. Veiledningstjenester er svært viktige bidragsyttere i informasjonsarbeidet som drives opp mot potensielle ofre for menneskehandel. Vi viser i denne sammenheng til redegjørelse i St.prp. nr. 2 (2007-2008) om samtykke til ratifikasjon av Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel s. 11 hvor bistands- og beskyttelsestilbudet til mulige ofre for menneskehandel trekkes frem som et sentralt element i ivaretagelsen av forpliktelsen til å sørge for korrekt informasjon, jf. artikkel 12 nr. 1 bokstav d). Men når det gjelder bokstav e) vises det i St.prp. nr. 2 (2007-2008) til bistandsadvokat- og rettshjelpsordningen som vi har redegjort for i tilknytning til artikkel 15 nr. 2 og 3 ovenfor under pkt. 24.1

Det fremgår på s. 14 i stortingsproposisjonen at forpliktelsene etter artikkel 15 nr. 2 og 3 er ivarettatt gjennom bistandsadvokatordningen, lov om fri rettshjelp og skadeserstatningsloven, og det henvises til at retten til fri rettshjelp for ofre for menneskehandel fra januar 2007 ble utvidet til å gi rett til fem timer advokatbistand ved vurdering av anmeldelse av menneskehandel, jf. Justisdepartementets rundskriv G-12/06 pkt. 5.3.

Retten til advokatbistand i slike saker fremgår av rettshjelploven § 11 første ledd nr. 6, jf. stykkprisforskriften § 5 annet ledd nr. 5. Det vises videre til rundskriv G-13/05 hvor det fremgår at *"[s]aker som gjelder vurdering av anmeldelse av menneskehandel er ofte så komplekse at den faktiske timebruken blir mer enn dobbelt så høy som stykkprisen. Unntaksregelen i femte ledd vil derfor regelmessig komme til anvendelse i disse sakene."*

Videre viser vi til at ofre for menneskehandel (og personer som var utsatt for voldtekt) hadde rett til bistand fra advokat for å vurdere om forholdet skulle anmeldes også før denne retten ble utvidet til å omfatte andre forhold som omfattes av bistandsadvokatordningen etter straffeprosessloven § 107 a.

Ofre for menneskehandel er ofte særlig sårbare utenlandske statsborgere, som vegrer seg for å ta kontakt med politiet eller hjelpeapparatet. De har ofte manglende kunnskap om offentlige systemer i Norge, det norske språket og juridiske rettigheter. Deres behov for rettshjelp er av den grunn utvilsomt.

Kripos er ikke enig med utvalget når det trekkes frem at det ikke er sikkert at *"det er advokathjelp fornærmede har behov for i fasen før anmeldelse"* og at rettshjelpen i denne typen saker *"kanskje består vel så mye av å være støtteperson for fornærmede som å være rådgiver i juridiske spørsmål"*. Det er ingen tvil om at fornærmede i menneskehandelsaker har behov for andre hjelpetiltak enn juridisk veiledning, men dette kan ikke begrunne at retten til advokathjelp skal oppheves. I henhold til straffeprosessloven § 107 c skal en bistandsadvokat også *"gi annen hjelp og støtte som er naturlig og rimelig i forbindelse med saken"*, og en advokat som skal bistå med vurderingen av om forholdet skal anmeldes, bør neppe være strengt avskåret fra gi annen hjelp og støtte som er naturlig og rimelig i forbindelse med den samme saken. For øvrig vil det være advokatens oppgave å begrense sin bistand til å være av hovedsakelig juridisk karakter, og henvise til hjelpetiltak for annen type bistand.

24.3 Rett til bistand til å vurdere forhold av betydning for anmeldelse – andre kriminalitetsformer

Kripos mener at det også fremstår som at utvalget i liten grad har utredet konsekvensene av å oppheve ordningen for de andre kriminalitetsformene som i dag er omfattet av rettshjelpsordningen.

Da det i NOU 2006:10 Fornærmede i straffeprosessloven – nytt perspektiv og nye rettigheter, ble foreslått at rettshjelpsordningen for vurdering av anmeldelse skulle utvides, fikk forslaget støtte av et stort flertall av høringsinstansene, jf. Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) punkt. 9.3.3. Departementet foreslo på denne bakgrunn at fornærmede skulle gis rett til kostnadsfri konsultasjon med advokat for å vurdere anmeldelse i de sakene som i dag omfattes av rettshjelploven, og uttalte at *"det kan være viktig for fornærmede å ha en nøytral og profesjonell samtalepartner som også kan vurdere ulike juridiske aspekter ved saken, for eksempel foreldelse, bevisspørsmål mv. Dette kan også spare politi og påtalemyndighet for arbeid"*. Så vidt vi kan se har ikke utvalget sett hen til vurderingen som fremgår av NOU 2006:10 eller Ot.prp.nr.11 (2007-2008).

Opphevelse av ordningen synes å kunne slå spesielt negativt ut i saker om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse der fornærmede vil kunne ha mange av de samme behovene som ofre for

menneskehandel. Etter Kripas' oppfatning bør behovet for fri rettshjelp for vurdering av anmeldelse vurderes opp mot den enkelte kriminalitetsform, før det eventuelt konkluderes med å avskaffe ordningen.

Med hilsen

Kristin Ottesen Kvigne

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler:
Anja Perminow Straand
politiadvokat

Kopi: Det nasjonale statsadvokatembetet