



Barne- og likestillingsdepartementet

Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

BARNE- OG LIKESTILLINGSDEP:
Arkivkode: 710.0
Dato: 2/11-09
Saksnr: 2009/02808

Deres ref:

Vår ref: 2009/56139-13

Arkivkode: 008

022

Dato: 28.10.2009

Høring - barn som kan være ofre for menneskehandel - adgang til midlertidig plassering uten samtykke på institusjon for beskyttelse og omsorg (forslag om endring i barnevernloven)

Vi viser til høringsbrev av 9. juli i år og høringsnotat av samme dato med forslag til endringer i barnevernloven som gir adgang til midlertidig plassering uten samtykke på institusjon for beskyttelse og omsorg av barn som kan være ofre for menneskehandel. Nedenfor følger Barne-, ungdoms- og familieetatens (Bufetat) kommentarer til høringsnotatet. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har samordnet innspill fra regionene i Bufetat og avgir en felles høringsuttalelse i saken.

Generelt til høringsnotatet

Bufetat er enig med departementet i at det er behov for en hjemmel i barnevernloven som gir adgang til å plassere barn som kan være ofre for menneskehandel i barneverntiltak uten samtykke. Bufetat er positiv til forslagene i høringsnotatet fordi disse vil styrke vernet av barn som utsettes for eller står i fare for å utsettes for menneskehandel.

Til kapittel 1 Innledning

I kapittel 1, første avsnitt står det at Norge blir benyttet som transitland for handel med barn. Bufetat ønsker å presisere at Norge også blir benyttet som destinasjonsland.

Det fremgår videre av dette kapittelet at majoriteten av barn utsatt for menneskehandel i Norge hittil har vært mellom 15 og 18 år. En gjennomgang av rapporteringsskjemaene fra regionene i Bufetat viser imidlertid at majoriteten av barna som mottok tiltak i annet tertial 2009 var 13-14 år på det tidspunktet de første gang mottok tiltak gjennom Bufetat.

Bufetat mener at det er viktig å understreke, slik departementet gjør, at barn som kan være utsatt for menneskehandel først og fremst må motiveres til frivillig å motta hjelp fra myndighetene. Bufetat støtter departementets beskrivelse av hvordan barn som er utsatt for menneskehandel kan mangle tillit til at myndighetene har et reelt ønske om å hjelpe dem. Bufetat er derfor enig i at det ofte vil kunne oppstå behov for å plassere barn som kan være utsatt for menneskehandel i sikkerhet og iverksette strenge beskyttelsestiltak uten barnets samtykke. Det er også Bufetats erfaring fra konkrete saker at

barnevernlovens bestemmelser om plassering av barn ikke er godt egnet som hjemmelsgrunnlag i slike situasjoner.

Til kapittel 2 Gjeldende rett

Høringsnotatet inneholder i punkt 2.4 en kort beskrivelse av politiets ansvar ved mistanke om at et barn er utsatt for menneskehandel. Ettersom vedtak etter den foreslåtte nye bestemmelsen § 4-29 i barnevernloven i stor grad skal baseres på trusselvurderinger fra politiet, mener Bufetat at det bør vurderes å gå nærmere inn på hjemmelgrunnlaget for politiets arbeid i disse sakene og i hvilken grad dette vil forplikte politiet i arbeidet med disse sakene.

Til kapittel 4 Departementets forslag

Vedtaket formål:

Bufetat støtter departementets forslag til en ny § 4-29 i barnevernloven med formål å ivareta behov for beskyttelse og omsorg i tilfeller der dette er strengt nødvendig.

Vedtaket innhold:

Forslaget til ny § 4-29 gir hjemmel for omfattende beskyttelsestiltak. Beskyttelsestiltakene kan etter forslaget ikke fastsette begrensninger som hindrer barnet i å ha kontakt med verge, advokat, barneverntjeneste, tilsynsmyndighet, prest, annen sjelesørger eller lignende. Det er ikke drøftet hvordan man skal forholde seg dersom den som har utnyttet barnet for menneskehandel er barnets foreldre og dermed også barnets verge. Dersom det er grunn til å tro at vergen eller andre som er nevnt i bestemmelsen har tilknytning til bakmenn, vil en manglende adgang til å fastsette begrensninger for kontakt mellom barnet og disse personene kunne være problematisk. Det bør derfor vurderes om det er behov for å endre ordlyden i bestemmelsen på dette punktet.

Det foreslås at ny § 4-29 skal gi hjemmel for å plassere barnet i institusjon. Departementet har vurdert at private hjem ikke skal benyttes ved plassering etter bestemmelsen. I utgangspunktet vurderes institusjon som best egnet til å ivareta de omfattende beskyttelsestiltakene. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det kan oppstå situasjoner der det vil være mest hensiktsmessig å plassere barnet i spesielt egnet fosterhjem. Bufetat kjenner til at barnevernet ved ett tilfelle har plassert en ungdom som var offer for menneskehandel i fosterhjem. Dette barnet hadde imidlertid selv bedt om hjelp fra politi/barnevern, og var derfor motivert til å være i fosterhjemmet. Bakmennene var imidlertid i området, og representerte/representerer en sikkerhetstrussel. Det kan tenkes tilfeller der relativt små barn identifiseres som offer for menneskehandel og at det beste for barnet vil være plassering i fosterhjem selv om det er nødvendig med beskyttelsestiltak. Også ved plassering av større barn vil det kunne være aktuelt å vurdere tiltak i private hjem. Fordelene ved en plassering i et privat hjem vil kunne være at det gir få voksne å forholde seg til og at det dermed kan være lettere å oppnå en god relasjon og tillit. Bufetat mener på denne bakgrunn at det bør vurderes å åpne for at det kan foretas plassering også i private hjem i denne typen saker, forutsatt at det er mulig å rekruttere familier som er særlig godt egnet til denne typen plasseringer og at det er praktisk og rettidig mulig å sette i verk de nødvendige beskyttelsestiltak i hjemmet. Slik Bufetat vurderer det, vil dette ikke være mulig etter dagens regelverk.

Type vedtak og vedtakets varighet:

Forslaget om at vedtak skal treffes på tilsvarende måte som etter barnevernloven § 4-25 annet ledd støttes. Etter Bufetats vurdering, er dette en løsning som gir god rettsikkerhet for barnet.

Plasseringstid etter § 4-29 skal i følge forslaget ikke kunne overstige seks måneder. I Bufetat er det Region øst og Region vest som har hatt mest konkret erfaring med saker der barn kan være ofre for menneskehandel. Disse to regionene har noe ulike erfaringer fra arbeidet med disse sakene og har derfor noe forskjellige synspunkter på den foreslåtte grensen for tiltakets varighet. Etter en samlet

vurdering der det er er lagt stor vekt på plasseringens inngripende karakter, støtter Bufetat departementets forslag om at samlet plasseringstid etter § 4-29 ikke skal kunne overstige seks måneder. Bufetat vil likevel videreformidle de betenkeligheter som knytter seg til å sette en slik grense.

Region vest er opptatt av at ungdommer ikke må utsettes for beskyttelsestiltak lenger enn strengt tatt nødvendig og mener at departementets forslag om tiltakets varighet ivaretar dette perspektivet med hyppige vurderinger om fortsatt opprettholdelse av vedtaket og behandling i fylkesnemnda. Den begrensende muligheten til å sette i verk omfattende beskyttelsestiltak vil forhåpentligvis føre til raskere avklaring i saken med hensyn til alderstesting, etterforskning hos politiet og avklaring hos utledningsmyndighetene. Dette var utfordringer i de første sakene regionen fikk, men har etter hvert fungert godt og Region vest har erfart utmerket samarbeid mellom barneverntjeneste, politi og Bufetat. Region vest opplyser at de ungdommene som har vært plassert i regionen har vært ressurssterke. De har behov for å fortsette livene sine med utdanning, venner og annet nettverk i Norge dersom det blir bestemt at de får opphold. Etter Region vest oppfatning, er det uheldig dersom de blir utsatt for unødvendige beskyttelsestiltak som gjør deres situasjon unødig spesielle.

Etter Bufetats oppfatning er det en forutsetning for dette forslaget at alle berørte myndigheter arbeider aktivt med å klargjøre spørsmålet om menneskehandel, og å avklare barnets situasjon under hele perioden barnet er plassert etter § 4-29. Erfaringene til nå har vist at det kan være vanskelig å avklare barnets situasjon nærmere. For noen av barna som har vært plassert i barneverntiltak i flere år, er situasjonen fortsatt uavklart. En avklaring vil være avhengig av politiets prioriteringer, og også politisamarbeid på tvers av landegrenser. Ofte vil dette være avhengig av at barnet selv forteller om sin situasjon og det som det har opplevd. Et kjennetegn ved ofre for menneskehandel er at de har liten tillit til myndigheter, det være seg politi eller barnevern. Ofte er barnet instruert/truet av bakmenn til ikke å fortelle noe. Hvis barnet skal fortelle norske myndigheter om sin situasjon, krever det at barnet opparbeider tillit til disse. I noen tilfeller vil ikke seks måneder være tilstrekkelig til å trygge barnet og legge grunnlag for tillit. Dette kan føre til at barnets situasjon er uavklart når de seks månedene har gått. Av den grunn kan seks måneders grensen være problematisk.

Opparbeidelse av tillit er også en nødvendig forutsetning for at barnet skal kunne plassere i medhold av en annen hjemmel i barnevernloven og samarbeide med barnevern og politi om fortsatt beskyttelsestiltak. Etter seks måneder kan barna fortsatt ha en lojalitet til og tro på at bakmennene vil kunne gi dem et bedre liv i Europa. Samtidig er det slik at seks måneder kan være for kort tidsrom til at bakmenn slipper taket. Det er rapportert om at et par av barna har blitt kontaktet på telefon av det som antas å være bakmenn så sent som to- til tre år etter at de kom i et barneverntiltak.

Erfaringen fra Bufetat, region øst er at saker som gjelder menneskehandel kan versere i betraktelig lengre tid enn seks måneder. En av grunnene til dette er at ofre for menneskehandel sitter inne med kunnskap om bakmennene og dermed utgjør en trussel mot disse. Varigheten og intensiteten av eventuell pågang fra menneskehandlere i ettertid, bør være en vesentlig del av politiets trusselvurdering. Dersom en velger en lengstetid på seks måneders plassering etter den nye bestemmelsen, og det fortsatt er behov for plassering etter dette, må derfor politiets trusselvurdering tas høyde for også ved videre plassering. I praksis betyr dette at plasseringsstedet må være i stand til å håndtere pågang fra eventuelle bakmenn, og ikke minst kunne håndtere den lojaliteten til disse som er etablert hos barnet. Dette stiller visse krav til plasseringsstedets kompetanse og at det legges opp til nært samarbeid med politiet. Politiet, og andre instanser som jobber konkret med menneskehandel, må i enkeltsaker kunne fungere som drøftingspartnere for institusjonen hvor barnet er plassert.

Som det fremgår av høringsnotatet vil mange av barna som vil kunne omfattes av § 4-29 være enslige mindreårige asylsøkere. Det er videre en kjent problemstilling at ofre for menneskehandel oppgir en høyere alder enn den faktiske. Barn som bor i et omsorgssenter/privat tiltak som mistenkes for å være offer for menneskehandel, vil ut fra ny regel kunne plasseres i en institusjon etter kap 5. Det er sagt i høringsnotatet at ”under plasseringen skal barnets behov ivaretas på best mulig måte innenfor de rammer fylkesnemnda har lagt til grunn for plasseringen”. Bufetat vil i den forbindelse påpeke at det blir viktig at den omsorgen/behandlingen barnet er under på omsorgssenteret/i det private tiltaket, blir vurdert å kunne fortsette i størst mulig grad i ny institusjon. Tiltak som reduserer brudd og skaper kontinuitet, bør være et moment i fylkesnemndas vurdering/vedtak.

Vilkår for vedtak:

Det foreslås i § 4-29 annet ledd at vedtak om plassering bare kan treffes dersom politiet finner at det foreligger en nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel. En slik forutsetning forutsetter et effektivt samarbeid mellom politi og barnevern. Erfaringer til nå viser at enkelte politidistrikt har hatt for liten kapasitet til å prioritere disse sakene. En slik forutsetning for barnevernets inngripen vil på den ene siden kunne føre til at barnevernet hindres i å sette i verk nødvendige beskyttelses- og omsorgstiltak der de ut fra egen vurdering ser behov for dette. På den annen side vil en slik forutsetning nettopp kunne fremtvinge prioritering og effektivt samarbeid i disse sakene. Uansett vil det være nødvendig med en forankring av denne forutsetningen i politietaten samtidig som de lokale forutsetninger må være tilstede for å kunne gjennomføre dette.

Det foreslås at ny § 4-29 kun skal hjemle plassering i institusjon, og det vises til barnevernloven §§ 5-1 og 5-8. Det vises videre til at barn som kan være utsatt for menneskehandel må plasseres på barnevernsinstitusjoner som er faglig og materielt i stand til å ivareta disse barnas behov for beskyttelse og omsorg, samtidig som det legges til grunn at dette kan ivaretas innenfor det eksisterende institusjonstilbudet. Bufetat legger til grunn at den enkelte institusjon må være godkjent/kvalitetssikret for inntak av barn med § 4-29 som plasseringshjemmel, forut for plasseringen. Hvilke særlige momenter som skal vektlegges ved en godkjenning/kvalitetssikring av institusjoner for inntak etter den foreslåtte bestemmelsen, bør etter vårt syn spesifiseres i supplerende retningslinjer. Etter vårt syn vil forholdet til institusjonens øvrige målgruppe måtte vektlegges særlig i denne vurderingen, både ut fra hensynet til beboeren plassert etter § 4-29 og til de øvrige beboerne ved institusjonen.

Når det gjelder faglig kompetanse, må institusjonen først og fremst kjenne til menneskehandel som fenomen. Mest nærliggende er at plasseringsstedet kjenner til det arbeidet som blir gjort i regi av Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) underlagt Politidirektoratet. I dette kunnskapskravet ligger blant annet aktuelle trender, vanlige modus for menneskehandel med barn, hyppig forekommende nasjonaliteter og hvilke konsekvenser handlingene har for barna i ettertid. I tillegg er det viktig at spesialkompetansen er godt integrert i den øvrige barnevernfaglige kompetansen.

Menneskehandel er grenseoverskridende kriminalitet. Dette innebærer en viss nærhet til reglene om asyl, familiegjennforening og visum slik høringsnotatet kommer inn på. Utnyttelse i menneskehandel kan være relevant når det gjelder barn som kommer til Norge på familiegjennforening og når barn søker asyl på egen hånd. Plasseringsstedet bør derfor også kjenne til regler og praksis både når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere og adgangen til å søke familiegjennforening (i Norge) med barn.

Lovforslaget ser ikke ut til å legge opp til at fylkesnemnda skal beslutte hvilken institusjon barnet skal plasseres på. Bufetat legger derfor til grunn at dette skal avgjøres på ordinær måte av statlig regional barnevernmyndighet.

Særlig om spørsmål knyttet til uavklart alder:

Bufetat anser det som hensiktsmessig at lovforslaget legger opp til at det kan fattes vedtak overfor en person inntil alderen er endelig fastsatt, dersom det er grunn til å anta at en person er under 18 år, men oppgir sin alder til å være over 18 år.

Hovedregel i barnevernloven er at tvangsvedtak opphører når barnet fyller 18 år. Dersom plassering er satt i verk før barnet er fylt 18 år, kan imidlertid tiltak etter barnevernloven § 4-24 gjennomføres selv om vedkommende fyller 18 år i løpet av plasseringstiden. Bufetat kan ikke se at høringsnotatet drøfter om vedtak etter § 4-29 bør kunne opprettholdes etter fylte 18 år, evt. fornyes etter fylte 18 år, men innenfor den totale plasseringstiden på seks måneder. Bufetat kjenner til erfaringer med ofre som er utnyttet i prostitusjon, som får sitt første barneverntiltak rett før de fyller 18 år, og som har et sterkt ønske om å reise hjem til sine foreldre, som ut fra politiets vurdering utgjør en stor trussel for at den unge skal bli utsatt for retrafikkering. Det kan være vanskelig for ungdom å ta inn over seg at foreldrene er en del av nettverket som utnytter dem. Opprettholdelse av tiltak etter fylte 18 år, jf. barnevernloven § 4-25 annet ledd, bør derfor vurderes nærmere.

Barnets partsstilling:

Bufetat støtter forslaget om at barn som plasseres etter ny § 4-29 alltid bør regnes som part.

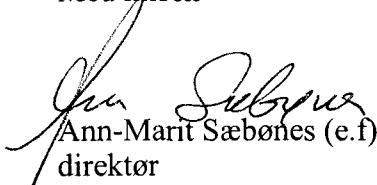
Særlig om vergen:

Departementet har i sitt forslag konkludert med at oppnevnt verge ikke skal kunne utøve partsrettigheter ved siden av barnet i en sak for fylkesnemnda. Bufetat støtter denne vurderingen i de tilfellene hvor barnet ut fra en vurdering av alder og modenhet selv kan ivareta sin tarv, og er enig i at barneverntjenesten og barnets advokat i de fleste tilfellene vil kunne sikre dette tilstrekkelig. I de tilfellene der saken omhandler små barn kan det imidlertid etter Bufetats oppfatning, være hensiktsmessig at barnets hjelpeverge har partsstatus.

Til kapittel 6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet legger til grunn at forslaget ikke vil medføre vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunene eller fylkesnemndene. Bufetat viser til høringsnotatet punk 4.1.4 der det foreslås at akuttvedtak etter ny § 4-29 skal kunne treffes med to ukers varighet og vedtak med opptil fire ukers varighet. Etter Bufetats vurdering vil en så hyppig fremleggelse for fylkesnemnda i disse sakene kunne medføre ikke ubetydelig merarbeid for kommunal barneverntjeneste. Dette vil særlig gjelde de kommuner som har asylmottak, omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere og flyplasser i sin kommune. Bufetat vil videre påpeke at den høye graden av beskyttelse gjør at plasseringer etter ny § 4-29 vil bli blant de dyreste. Det er derfor grunn til å tro at forslaget kan få økonomiske konsekvenser for Bufetat. Bufetat vil følge med på utviklingen og omfanget av sakene.

Med hilsen


Ann-Marit Sæbønes (e.f)
direktør


Marit Gjørum
avdelingsdirektør

Kopi: Alle Bufetats regioner