



BARNEOMBUDET

Barne- og likestillingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

BARNE- OG LIKESTILLINGSDEP.	
Arkivkode	4/0.0
Dato	5/11-09
Saksnr: 2009/02808-051	

Deres ref:	Vår ref:	Saksbeh:	Arkivkode:	Dato:
	09/01267-2	Ane Gjerde	008;O;BO	30.10.2009

Høring - Barn som kan være ofre for menneskehandel- adgang til midlertidig plassering uten samtykke på institusjon og omsorg

Barneombudet viser til høringsbrev av 07.07.09 der forslaget om å innføre en ny bestemmelse i barnevernloven som åpner for midlertidig plassering av barn uten samtykke på institusjon i de tilfeller der det er fare for utnyttelse av barnet til menneskehandel blir sendt på høring.

Konklusjon

Barneombudet er positive til at det åpnes for plassering av barn uten samtykke på institusjon i de tilfeller der det er fare for at barn utnyttes til menneskehandel. Det er imidlertid en rekke utfordringer knyttet til arbeid med denne gruppen barn. Barn som utsettes for menneskehandel skal få et likeverdig tilbud om barnevern og ettervern som andre barn som er i kontakt med barnevernet. Ombudet har derfor merknader til flere av punktene i den foreslåtte endringen, deriblant: lengden på oppholdet, vektlegging av politiets vurderinger, barnets mulighet til plassering når det nærmer seg 18 år og samordning av tjenester for de utsatte barna.

Innledning

Menneskehandel av barn er alvorlig. Menneskehandel dreier seg om at barn blir utnyttet av voksne, og barnet eller en tredjeperson får penger eller tjenester tilbake. Det kan være barn som utnyttes til blant annet prostitusjon, tigging, tyveri og narkotikahandel.

Barn som utsettes for menneskehandel er en gruppe som trenger særskilt oppfølging og beskyttelse. I dag er det dessverre slik at mange barn som blir utsatt for menneskehandel ikke får tilstrekkelig oppfølging. Dette er i strid med barnekonvensjonen. Ombudet har i sin supplerende rapport¹ til FNs barnekomité beskrevet Ombudets bekymring for denne gruppen barn og tilbud av egnede plasser i barnevern og mottak, og manglende rutiner for kommunikasjon og informasjonsflyt mellom utlendingsmyndighetene og andre deler av hjelpeapparatet. Barneombudet er bekymret for at tjenester ikke samordner seg godt nok til å følge opp barn som utsettes for menneskehandel. For disse barna er det helt nødvendig med et tett og godt samarbeid mellom politi, barnevern og asylmottakene.

¹ Barneombudet. 2009:26,28. Barneombudets supplerende rapport til FNs komité for barns rettigheter 2009

Videre rapporteres det om at Ombudet mottar bekymringer fra flere organisasjoner angående enslige mindreårige asylsøkere som ser ut til å være rekruttert til rusomsetning i Norge. Innspill til Barneombudet indikerer at en stor andel av disse barna er ofre for menneskehandel.

Norge har forpliktelser etter barnekonvensjonen. Det følger av artikkel 34 at myndighetene skal hindre salg eller handel med barn, uansett formål. Videre skal myndighetene beskytte barnet mot alle former for seksuell utnyttning eller seksuelt misbrukt og barnet skal vernes mot alle former for utnyttning, jfr. artikkel 35,36. Artiklene 34- 36 må ses i sammenheng med forpliktelsene til å gi spesiell beskyttelse og bistand, som påligger partene i henhold til konvensjonens artikkel 20, for å sikre at enslige barn og barn med følgepersoner blir vernet mot menneskehandel, og mot seksuelle og andre former for utnyttning, misbruk og vold.

Merknader til forslaget

Departementet foreslår å innføre en ny § 4-29 i barnevernloven som åpner for midlertidig plassering av barn uten samtykke på institusjon i de tilfeller der det er fare for utnyttelse av barnet til menneskehandel.

Barneombudet er glad for at departementet tar tak i problemstillingen knyttet til å ivareta denne gruppen barn fra overgrep fra voksne som utsetter disse for menneskehandel. Som andre barn skal denne gruppen omfattes av barnevernloven. Ombudet er enig med departementet i at dagens lovverk ikke omfatter alle barn som utsettes for menneskehandel og at det kan være vanskelig å finne egnet plasseringshjemmel for disse barna så fremt barnet ikke samtykker.

Tvang er et inngripende tiltak og Ombudet mener at en kun skal benytte det når det er nødvendig for å ivareta barnets behov. Når en benytter seg av tvang overfor barn, skal andre tiltak være forsøkt i forkant. Når barn som utsettes for menneskehandel ikke samtykker til en plassering, kan tvang være nødvendig for å beskytte barnet. Årsaken til det er at barnet over lang tid kan ha blitt utsatt for overgrep og press fra voksne, som gjør det vanskelig for barnet å samtykke i en plassering.

Ombudet ser seg enig i at det bør åpnes for en bestemmelse som gir anledning til å plassere barnet uten samtykke på institusjon.

Vedtaket innhold

Ombudet er kritisk til at det ikke skal tas en individuell vurdering av hvor barnet skal plasseres, men at det kun åpnes for institusjonsplassering. Dersom en ser for seg en mer varig plassering vil det kunne innebære at det kan være mer hensiktsmessig at barnet eksempelvis blir plassert i fosterhjem. Dagens barnevern åpner opp for mange ulike alternativer for barn som plasseres utenfor hjemmet. Det finnes blant annet forsterkede fosterhjem der fosterhjemmet kan ha døgntkontakt med en institusjon og/ eller miljøarbeidere som kan bistå fosterhjemmet dersom det er nødvendig i utfordringer som oppstår. Barnevern og politi skal også sørge for egnede sikkerhetstiltak og oppfølging dersom det er faresituasjoner som oppstår. Det kan også fattes vedtak om sperret adresse. Dette gjelder uansett om barnet er plassert i beredskapshjem, fosterhjem, institusjon eller annet.

Det bør derfor tas en individuell vurdering i hvert enkelt tilfelle for å se hva som er til det aktuelle barnets beste.

Type vedtak og vedtakets varighet

Barneombudet imøteser forslaget om at akuttvedtaket som treffes skal opprettholdes med to ukers varighet. Innen to uker må det eventuelt fremmes forslag om mer langvarig plassering. Da vil akuttvedtaket gjelde frem til saken kommer opp i fylkesnemnda.

Departementet foreslår at når det fattes vedtak om mer langvarig plassering så skal fylkesnemnda treffe vedtak for opptil fire uker av ganger. Departementet begrunner en slik ordning i at en tvangsmessig plassering vil være et så alvorlig inngrep i barnets integritet at det er behov for jevnlig vurdering av om vilkårene er tilstede.

Ombudet er enig i at tvang skal benyttes i så liten grad som mulig. Ombudet anerkjenner departementets vurderinger knyttet til at en tvangsmessig plassering er et alvorlig inngrep i barnets integritet. Barneombudet er imidlertid bekymret for konsekvensene av så kortsiktige vedtak, blant annet på grunn av barnets behov for stabilitet. Det er uholdbart for et barn, i alle livssituasjoner, å kun vite hvor det skal bo for fire uker av gangen. Barn som utsettes for menneskehandel er i en spesielt sårbar situasjon. De trenger trygghet og kontinuitet.

På bakgrunn av barnets behov for kontinuitet er Ombudet også kritisk til at disse barna ikke kan bli plassert uten samtykke for mer enn seks måneder. Barneombudet ser ingen grunn til at faresituasjonen i alle tilfeller opphører etter seks måneder. Seks måneder kan være svært kort tid for et barn som har levd i en utsatt livssituasjon over lang tid. For disse barna er det viktig med stabilitet i hverdagen med langsiktige planer og vedtak. Det kan være urealistisk at situasjonen er løst på andre måter etter seks måneder, slik at en plassering uten samtykke ikke lenger er nødvendig.

Barneombudet kan heller ikke se at det er tatt en reell vurdering av hvilken betydning saksgangen har for de som arbeider med det aktuelle barnet. En fylkesnemndssak krever alltid mye ressurser, både av fylkesnemnda og for den enkelte barneverntjeneste uavhengig av om det er en forenklet sak eller ikke.

Ombudet er enig med departementet at en ikke skal sette inn tvang overfor barn der det ikke er nødvendig. Nå er det imidlertid slik at forslaget innebærer at en skal prøve å få til en frivillig plassering før en legger opp sak om plassering uten samtykke. Ombudet mener at disse barna må behandles på lik linje med andre barn som er i kontakt med barnevernet. Det vil si at dersom frivillige tiltak ikke fungerer/ er mulig å få til og barnet er i behov av nødvendig hjelp og beskyttelse, så skal barnevernet legge opp en sak om tvangstiltak. I disse tilfellene må barnets behov for beskyttelse og stabilitet veie tyngre enn det at en fatter tvangsvedtak. Noen ganger trenger barn at voksne tar nødvendige grep for å beskytte dem selv om de ikke samtykker. I og med at barnet alltid vil ha klageadgang i disse sakene, mener Ombudet at deres rettssikkerhet knyttet til selve plasseringsvedtaket er ivaretatt, også dersom fylkesnemnda fatter mer langsiktige vedtak.

Departementet har også foreslått en ny bestemmelse § 4-30 som blant annet ilegger barneverntjenesten et ansvar for å fortløpende følge opp plasseringen og, i samarbeid med politiet vurdere om den fortsatt er nødvendig for å beskytte barnet. Plasseringen kan opphøre dersom politiet samtykker i barnevernets vurderinger om at barnet ikke er i en faresituasjon dersom det flytter. Denne foreslåtte bestemmelsen mener Ombudet sikrer at barnet ikke blir plassert uforholdsmessig lenge selv om det fattes langsiktige vedtak.

Selv om departementet skriver at de ikke har noen direkte sammenlignbare bestemmelser å se hen til ved utformingen av § 4-29, merker Ombudet seg at den foreslåtte endringen, § 4-29, har en ordlyd som er relativt lik § 4-24, 1.ledd i barnevernloven som omhandler plassering uten samtykke på barnevernsinstitusjon for barn med alvorlig adferdsvansker. Forslaget om å

plassere barn som utsettes for menneskehandel uten samtykke, innebærer imidlertid ikke samme ordning som § 4-24 utover bestemmelsene om at et fire ukers vedtak kan erstattes med et nytt fire ukers vedtak. I § 4-24, 2. og 3.ledd står det:

”Er det trolig at et barn som nevnt i første ledd har behov for mer langvarig behandling, kan det treffes vedtak om at barnet skal plasseres i en behandlings- eller opplæringsinstitusjon i opptil tolv måneder uten eget samtykke eller samtykke fra den som har foreldreansvaret for barnet. Ved nytt vedtak kan plasseringstiden i særlige tilfelle forlenges med opptil tolv nye måneder. Barneverntjenesten skal fortløpende følge opp plasseringen, og vurdere tiltaket på nytt når plasseringen har vart i seks måneder.

Dersom plasseringen er satt i verk før barnet fyller 18 år, kan tiltak etter første og annet ledd gjennomføres slik som fylkesnemnda har bestemt, selv om vedkommende fyller 18 år i løpet av plasseringstiden.”

Ombudet mener det er nødvendig at barn som utsettes for menneskehandel, behandles på lik linje som andre barn som er i kontakt med barnevernet, og mener derfor at tilnærmede bestemmelser som ovennevnte vil gi et bedre tilbud til barn som utsettes for menneskehandel. Bestemmelsene i § 4-24 og § 4-29 bør innebefatte samme mulighet til lengde på oppholdet.

Å benytte seg av tilnærmede bestemmelser som i § 4-24 vil også ha konsekvenser for barn som utsettes for menneskehandel som nærmer seg 18 år. Se punkt om spørsmål knyttet til uavklart alder nedenunder.

Vilkår for vedtak

Departementet har foreslått i § 4-29,2.ledd, 1.setning: ”Dersom politiet finner at det foreligger en nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel og at plassering er nødvendig for å beskytte barnet”.

Barneombudet er kritisk til at det skal legges så avgjørende vekt på politiets vurdering i disse sakene. Å kun basere seg på politiets vurderinger i slike saker, vil omfatte en helt ny type saksbehandling enn det barnevernet vanligvis har. Barnevernloven har ingen andre bestemmelser som tilsier at det er andre etaters vurderinger som ligger til grunn for en plassering i regi av barnevernet.

Ombudet er enig i at politiet har et særskilt ansvar i disse sakene. Politiet er ansvarlige for å følge opp det strafferettslige. Ombudet mener imidlertid det må skilles mellom omsorgssituasjonen og det straffbare i disse situasjonene. Politiet skal sende melding om bekymring til barnevernet i saker der det er fare for at barn utsettes for menneskehandel. Her kreves et tett samarbeid mellom politi og barnevern.

I de sakene der det foreligger uenighet mellom politiet og barnevernet hvorvidt det er fare for at et barn kan utnyttes til menneskehandel, stiller Barneombudet seg undrende til hvordan de kan ivaretas innenfor den foreslåtte bestemmelsen.

Ombudet mener en samlet vurdering av barnevernet, som inkluderer opplysninger fra politiet, må være det som er grunnlaget for å legge opp en sak for fylkesnemnda. Ombudet foreslår en annen formulering på § 4-29, 2.ledd, 1.setning: ”Vedtak kan treffes dersom det etter en samlet vurdering foreligger en nærliggende og alvorlig fare for (...)”.

Særlig om spørsmål knyttet til uavklart alder

Ombudet er enig med departementet i at dersom det er grunn til å anta at en person er under 18 år faller inn under bestemmelsen adgang til å plassere barnet uten samtykke inntil alderen er fastsatt. Som høringsnotatet viser så er det ikke adgang til å fatte tvangsvedtak for de over 18 år etter barnevernloven. Det er imidlertid adgang etter § 4-24, å videreføre vedtak etter fylte 18 år uten samtykke for de barna som omfattes av bestemmelsen. Ombudet mener at samme mulighet bør gis overfor barn som utsettes for menneskehandel.

Det bør åpnes for at fylkesnemnda kan bestemme at plassering kan gjennomføres selv om vedkommende fyller 18 år i løpet av plasseringstiden, slik som § 4-24, 3.ledd gjør:

”Dersom plasseringen er satt i verk før barnet fyller 18 år, kan tiltak etter første og annet ledd gjennomføres slik som fylkesnemnda har bestemt, selv om vedkommende fyller 18 år i løpet av plasseringstiden.”

Samme bestemmelse bør etter Ombudets oppfatning gjelde for barn som utsettes for menneskehandel.

Ombudet vil også understreke at barn som utsettes for menneskehandel, naturligvis, har krav på å få ettervern etter fylte 18 år fra barnevernet dersom det har vært iverksatt tiltak før fylte 18 år, i likhet med andre barn som er i kontakt med barneverntjenesten. På samme måte skal det begrunnes faglig hvorfor en ungdom eventuelt ikke får et tilbud om ettervern fra barnevernet. Spørsmålet om ettervern fra barneverntjenesten vil være særlig aktuelt for denne gruppen ungdommer. Den siste tiden før fylte 18 år, kan det være helt nødvendig at barnet plasseres etter § 4-29.

Ombudet er ikke enig i at ”dersom den unges alder antas å være nær 18 år er det et moment som kan tale mot at plassering fremstår som den klart beste løsning for barnet”. Tvert imot mener Ombudet at uavhengig av alder skal det tas en vurdering på barnets behov for beskyttelse. Dersom barnet nærmer seg 18 år, er det ingenting som tilsier at barnet ikke har krav på samme beskyttelse.

Når barn som utsettes for menneskehandel plasseres på institusjon når de nærmer seg 18 år, må det i denne fasen kartlegges og motiveres for hvilket barnevern og/eller ettervernstiltak som kan være det best egnede for det aktuelle barnet. Det er uheldig dersom det gis uttrykk overfor barnevern og fylkesnemnd at de som nærmer seg 18 år, ikke har krav på samme beskyttelse som de som er yngre.

Barnets partsstilling

Ombudet støtter departementet sitt forslag om at barnet i alle sakene der det er fare for at det kan utsettes for menneskehandel og skal plasseres uten samtykke, blir part i saken. Det er et viktig og bra forslag som ivaretar det enkelte barns mulighet til å bli hørt og ha mulighet til å klage dersom det er uenig i vedtaket som fattes av fylkesnemnda.

Særlig om vergen

Barneombudet merker seg at det ilegges svært store oppgaver til vergen. Ombudet har tidligere påpekt utfordringer knyttet til vergeordningen, og gjentar bekymringen for at dagens ordning ikke i tilstrekkelig grad ivaretar barnas behov. Barneombudet mener det er nødvendig med en nasjonal vergemodell² som vil kunne bidra til å skape et mer likeverdig tilbud til enslige mindreårige asylsøkere og barn som utsettes for menneskehandel.

² Barneombudet. 2009. Barneombudets supplerende rapport til FNs komité for barns rettigheter 2009.

Økonomiske og administrative konsekvenser

I høringsnotatet står det: ”barn som kan være utsatt for menneskehandel må plasseres på barnevernsinstitusjoner som er særskilt egnet til å ivareta disse barnas behov for omsorg og beskyttelse. Det legges til grunn at dette kan ivaretas innenfor det eksisterende institusjonstilbudet.”

Barneombudet er generelt bekymret for at det ikke finnes tilstrekkelig med plasseringsalternativer for barn som skal plasseres utenfor hjemmet i regi av barnevernet. Ombudet ser på ingen måte at behovet for egnede plasser er dekket for barn som utsettes for menneskehandel. Det kan stilles spørsmålsteget ved om det da skal brukes institusjoner som har § 4-24/ § 4-26 adferdsplasseringer eller § 4-12 omsorgsplasseringer. Barneombudet stiller seg undrende til at dette ikke er problematisert i høringsnotatet.

Den store økningen av antall enslige mindreårige asylsøkere kan også indikere flere ofre for menneskehandel, noe som gir et større behov for plasseringsalternativer.

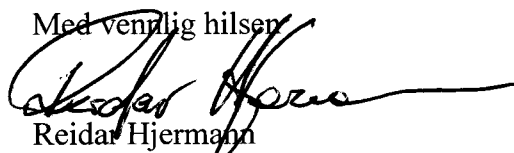
Som nevnt, ønsker Ombudet at det skal tas en individuell vurdering for hvert barn som utsettes for menneskehandel for å se hvilket plasseringssted som er best egnet for det aktuelle barnet. Det er i tillegg helt nødvendig at det finnes nok plasser slik at barnet ikke må vente på egnet tiltak. I tillegg mener Ombudet at en bør opprette plasser på utvalgte institusjoner som er særskilt kompetente på denne problematikken.

For de barna som utsettes for menneskehandel, vil det kunne oppstå særlige problemstillinger knyttet til press på personale fra bakmenn utenfra, barn som rømmer fra institusjonen, barn som har store behandlingsbehov med mer. Det er helt nødvendig at personer som skal arbeide med disse barna får god kompetanse og opplæring knyttet til problematikken. Institusjonene bør ha særskilt kompetanse til å vite hvordan relevante samarbeidsinstanser som politi, barnevern og helseinstanser må samordne seg for å hjelpe det utsatte barnet.

Tilleggsmerknad til forslaget: Rutiner hos instanser som skal beskytte barna

Barneombudet ønsker å understreke betydningen av at instanser kjenner til deres ansvarsområde i forhold til barn der det er mistanke til at de utsettes for menneskehandel. Det er ikke få utfordringer som dukker opp i disse sakene. Med kjennskap til at denne gruppen ikke får den oppfølgingen de har krav på, mener Ombudet at det må rettes fokus mot kompetanseheving. Det er nødvendig at det etableres en ny handlingsplan mot menneskehandel som har spesielt fokus på barn, at instanser som skal arbeide med problematikken har kjennskap til denne og får nødvendig kompetanse.

Med vennlig hilsen



Reidar Hjermann
barneombud



Ane Gjerde
rådgiver