

Barne- og likestillingsdepartementet

Postboks 8036 Dep  
0030 Oslo

Vår ref.

Deres ref.

Dato 30.10.2009

## 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)

Viser til høring fra Barne- og likestillingsdepartementet, datert 07.07.2009, om forslag til ny bestemmelse i barnevernloven. Bestemmelsen åpner for midlertidig plassering av barn uten samtykke på institusjon, og gir mulighet til å iverksette sikkerhetstiltak uten barnets samtykke, i tilfeller der det er fare for utnyttelse av barnet til menneskehandel.

Redd Barna arbeider nasjonalt og internasjonalt for samfunnsendringer gjennom å styrke holdninger, kunnskap og strukturer for gjennomføring og overvåking av barnets rettigheter i medhold av FNs barnekonvensjon. Norgesprogrammet i Redd Barna arbeider for styrking av barns rettigheter i Norge og overvåker brudd på barnerettighetene, med spesielt fokus på sårbare grupper barn, herunder barn som kan være ofre for menneskehandel. Redd Barna har arbeidet mot handel med barn i en årrekke, blant annet gjennom våre prosjekter i utlandet. Siden 2006 har Redd Barnas Hvisk-prosjekt satt spesielt fokus på mindreårige offer for menneskehandel som befinner seg her i Norge. Hvisk har som målsetting å bidra til at barn som er offer for menneskehandel blir identifisert og tilbudt den omsorg og beskyttelse de har rett på.

Redd Barna ønsker endringene i barnevernloven velkommen. Slik situasjonen er i dag har det i enkelte saker vært vanskelig å få gjennom plasseringer uten samtykke fra barnet i Fylkesnemndene som en følge av manglende hjemmelsgrunnlag for barn som kan være utsatt for menneskehandel. Fylkesnemndene har også opplevd situasjonen som uholdbar da de i mange tilfeller har vært nødt til å anvende bestemmelser som egner seg dårlig i saker som innebærer en sannsynlighet for menneskehandel. Plasseringer foretatt på for eksempel § 4-24 – alvorlig atferdsvansker, gir ikke noe godt grunnlag for å tilby barnet den beskyttelsen og omsorgen barnet har rett på, og som situasjonen krever. Det er positivt at departementet har registrert denne problematikken, og i

høringsnotatet blir tematikken behandlet på en grundig måte som vitner om at behovet for en fornying av lovgivningen blir tatt på alvor.

Vi erkjenner at en tvangsplassering og iverksetting av omfattende sikkerhetstiltak med hjemmel i § 4- 29 vil innebærer alvorlige tvangsinngrep i forhold til barn som kan være utsatt for menneskehandel, og ser at behovet for beskyttelse og omsorg på den ene siden må veies opp i mot barnets rett til å bli hørt og barnets rettsikkerhet på den andre siden. Dette er etter vår oppfatning drøftet på en god måte i høringsnotatet, og det er betryggende å se hvordan de ulike aspektene i denne lovendringene vurderes i forhold til de konsekvensene det kan få for barnets situasjon og rettigheter i tråd med prinsippet om barnets beste.

I det følgende reiser Redd Barna enkelte spørsmål og innvendinger knyttet til dette endringsforslaget.

### **Grunnleggende forutsetninger, og vilkår for vedtak**

I følgebrevet til høringsnotatet slås det fast at: *"Det er en grunnleggende forutsetning for forslaget at alle ansvarlige myndigheter arbeider aktivt for å klargjøre spørsmålet om å menneskehandel og å avklare barnets situasjon nærmere under hele perioden barnet er plassert. Når plassering opphører må myndighetene ha kommet frem til en avklaring av barnets videre situasjon med utgangspunkt i barnets beste"*. Redd Barna støtter vurderingen av forutsetningene for lovendringen. Hvis man skal dømme etter situasjonen i dag kan det se ut til at dette kan bli et sårbart punkt i barnevernets behandling av saker som omhandler barn som kan være offer for menneskehandel.

Vi har kjenneskap til tilfeller hvor den instansen som har meldt fra om menneskehandelsmistanke knyttet til et barn til slutt har måtte utforme trusselvurderingen selv på grunn av kapasitetsmangel i politiet. Videre har politiet i noen tilfeller ikke prioritert saker hvor fagpersoner ansatt i hjelpeapparatet mener det er en klar sannsynlighetsovervekt for at barnet er utsatt for menneskehandel. Dette kan knyttes til ressurs- og kompetansenivået i politiet på dette feltet, samt den kjensgjerningen at menneskehandelsaker er svært krevende og kompliserte for politiet, og at de så langt har relativt lite erfaring med mindreårige offer for menneskehandel. I tillegg arbeider politiet vanligvis ut i fra et strengere krav til bevisbyrde enn i denne lovendringen, som legger opp til at vedtak etter § 4-29 er basert på alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Når § 4-29 annet ledd, første punktum lyder som følger: *"Vedtak om plassering kan bare treffes 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"*, er det tydelig at den praktiske betydningen av denne lovendringen på mange måter står og faller på om påtalemyndighetene makter å ivareta sine forpliktelser i disse sakene, og at samarbeidet mellom barnevern og politi fungerer langt bedre enn det gjør i dag. Redd Barna vil anmode om at denne lovendringen følges opp med en tydelig instruks fra Justis- og politidepartementet om politiets rolle i sakene som prøves mot § 4-29 med fokus på blant annet å klargjøre hva alminnelig sannsynlighetsovervekt innebærer i denne sammenheng. Videre synes det klart at kapasiteten og kompetansen på dette feltet må økes betraktelig i politiet dersom man skal oppnå formålet om en hurtig plassering etter § 4-29 for å beskytte barnet mot bakmenn.

Redd Barna vil understreke at spørsmålet om omsorg og beskyttelse for barn som kan være offer for menneskehandel skal behandles av instanser hvor den barnefaglig kompetansen er avgjørende. Vi er bekymret for at vedtak bare kan fattes dersom politiet finner at det foreligger en nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet i menneskehandel. Det kan tenkes situasjoner hvor instansen som har identifisert mistanken om menneskehandel og barnevernstjenesten mener det foreligger alminnelig sannsynlighetsovervekt, mens politiet ikke mener det samme. Etter foreslått lovtekst vil det i slike saker ikke være grunnlag for vedtak. Redd Barna stiller på denne bakgrunn spørsmål ved om teksten i § 4-29 annet ledd legger for sterk vekt på politiets vurdering.

For øvrig vil Redd Barna minne om at all erfaring med ofre for menneskehandel tilsier at det kan ta lang tid før de velger å fortelle om sin situasjon. Det kan handle om at ofrene må bygge opp tillit til landet, systemet og enkeltpersonene vedkommende møter, samt at det kan ta tid før den verste frykten for bakmennene har lagt seg. Det er svært viktig at det tas høyde for dette i vurderingen av § 4-29-sakene som kommer til Fylkesnemndene.

### **Hyppige prøvinger i fylkesnemndene, og total ramme for plassering**

Det legges i § 4-29 4. ledd opp til at en plassering etter bestemmelsen må prøves for fylkesnemndene første gang innen to uker fra det første akuttvedtaket er fattet av barnevernstjenestens leder eller påtalemyndighetene, og deretter hver 4. uke. Dette begrunnes med det alvorlige inngrepet en plassering etter § 4-29 vil representere for den enkelte. Redd Barna erkjenner at hensynet til barnets rettsikkerhet, samtidig som vi er bekymret for at modellen med hyppige prøvinger får negative konsekvenser for det enkelte barnet. Den hyppige prøvingen i fylkesnemndene står etter vår mening i konflikt med barnets behov for stabilitet og kontinuitet, og vi er bekymret for at barnet vil føle en usikkerhet i forhold til bosted og omsorgsløsning utover de neste 4 ukene. Redd Barna kan ikke stille seg bak dette forslaget.

Videre er vi bekymret for at prøvingen av disse sakene forhindrer barnevernet fra å benytte § 4-29 på grunn av omfattende og tung saksbehandling, og det virker urealistisk å forvente at det dukker opp nye opplysninger i disse sakene mellom hver behandling.

På bakgrunn av erfaringer så langt virker det også urealistisk at en plassering på 6 måneder vil sikre barnet godt nok, eller være tilstrekkelig til at man kan gjøre en god vurdering av saken. Redd Barna foreslår at den totale plasseringstiden kan utvides dersom det er tungtveiende grunner til det, med bakgrunn i trusselvurderinger og arbeidet med å avklare situasjonen for barnet.

### **Egnede institusjoner, og individuell vurdering av bosted**

I avsnittet som omhandler økonomiske og administrative konsekvenser av den foreslåtte endringen i barnevernloven legges det til grunn at de særskilte behovene for omsorg og beskyttelse, som en plassering etter § 4-29 innebærer, kan ivaretas innenfor det eksisterende institusjonstilbudet, og at forslaget således ikke medfører vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for barneverntjenestene eller fylkesnemndene.

Redd Barna støtter ikke departementet på dette punktet. Vi ser betenkeligheter ved å plassere ofre for menneskehandel innenfor dagens institusjonsstruktur. Redd Barna legger til grunn at egnet bosted uansett må vurderes individuelt i hver enkelt sak, på bakgrunn av blant annet omsorgsbehov og trusselvurdering. Det er et viktig prisnipp i barnevernlovgivningen at alle barn skal få en individuell behandling, og det bør også gjelde her.

Redd Barna er av den oppfatning at barn som er offer for menneskehandel i mange tilfeller har behov som ikke kan dekkes av de eksisterende institusjonene. Det ville for eksempel være uheldig å plassere et menneskehandelsoffer uten ruserfaring på en institusjon sammen med ungdommer som har opplevd rusrelatert problematikk, eller en ungdom utnyttet i menneskehandel uten atferdsproblemer sammen med ungdommer med alvorlig atferdsproblematikk. Videre er det svært avgjørende at institusjonene som skal benyttes til dette formålet besitter høy kompetanse på menneskehandelsproblematikk og en rekke andre områder, som det virker urealistisk å oppnå i generelle institusjoner. Redd Barna foreslår å opprette et antall av spesialiserte institusjonsplasser på egnede steder, hvor man sikrer seg et tilfredsstillende kompetanse- og ressursnivå til å kunne tilby en god og trygg omsorgssituasjon, samt tilfredsstillende sikkerhet.

### **Ressurser**

Videre i avsnittet som omhandler økonomiske og administrative konsekvenser blir det antatt at saksbehandlingen i fylkesnemndene med hyppig prøving ikke vil kreve økte ressurser til

barnevernet eller fylkesnemndene. Dette opplever Redd Barna som en urealistisk antagelse, og vi ser for oss at det vil kreve mye arbeid å klargjøre disse sakene for prøvinger.

### **Vergeordningen**

Redd Barna har ved gjentatte anledninger påpekt at saksgangen i menneskehandelsaker innebærer at vergene får et ansvar som ikke står i forhold til vergenes reelle posisjon og kompetanse. Dette gjør seg også gjeldene i dette endringsforlaget. Vergen er tiltenkt en sentral posisjon når det gjelder å ivareta barnets rettigheter og føre tilsyn med saken og plasseringen. Dersom dette i realiteten skal fungere tilfredsstillende må vergeordningen styrkes og kvalitetssikres. Alle verger som skal håndtere saker med mistanke om menneskehandel bør gjennomgå en form for skoling på feltet og deres ansvar. Videre vil det etter Redd Barnas mening være hensiktsmessig å benytte verger som har erfaring fra tidligere saker med lignende problematikk. Her må det legges ressurser og administrative tiltak til rette for en slik styrking.

### **Ettervern**

Redd Barna minner om at barn som er offer for menneskehandel har tilgang til etterverntiltak frem til de fyller 23 år på lik linje med andre barn som har vært i kontakt med barnevernet. Det er derfor viktig at alle saker som blir identifisert blir lagt frem for fylkesnemndene, også de sakene hvor offeret nærmer seg 18 år.

### **Avslutning**

Redd Barna stiller seg i hovedsak bak forslaget og har forventninger til at denne lovendringen kan bidra til å styrke arbeidet med identifisere, tilby omsorg og beskyttelse til mindreårige offer for menneskehandel. Det er imidlertid etter Redd Barnas oppfatning svært avgjørende at lovendringen følges opp med økonomiske og administrative tiltak, for at endringene skal få praktisk betydning. Regjeringen vil i januar 2010 lansere en ny handlingsplan mot menneskehandel. Vi vil oppfordre Barne- og likestillingsdepartementet til å arbeide for å få på plass tiltak som vil være med å styrke arbeidet med å beskytte og ivareta mindreårige offer for menneskehandel i denne. Redd Barna har kompetanse på dette feltet fra flere års arbeid og bidrar gjerne med innspill i den forbindelse.

Med vennlig hilsen  
Redd Barna

Marianne Borgen  
Leder Norgesprogrammet

Brynjar Nilsen  
Prosjektleder Hvisk-prosjektet