

UDI

UDLENDINGSDIREKTORATET

Kode:

410.0

091109

Saksnummer

200902808-055

Barne- og likestillingsdepartementet
Barne- og ungdomsavdelingen
Postboks 8036 Dep, 0030 Oslo

Deres ref: 200902808-/AAF Vår ref: 09/4289-5/IWM

Oslo, 27.10.2009

HØRINGSINNSPILL FRA UDI - BARN SOM KAN VÆRE UTSATT FOR MENNESKEHANDEL - ADGANG TIL MIDLERTIDIG Plassering uten SAMTYKKE PÅ INSTITUSJON FOR BESKYTTELSE OG OMSORG - FORSLAG OM ENDRING I BARNEVERNLOVEN

Innledning

Det vises til høringsbrev med vedlegg fra Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) av 7.7.2009. Høringsfristen til BLD er 30.10.09.

Høringen gjelder forslag om ny bestemmelse i barnevernloven, § 4-29, som åpner for midlertidig plassering av barn uten samtykke på institusjon i tilfeller der det er fare for utnyttelse av barnet til menneskehandel. Bestemmelsen åpner for å plassere barn i sikkerhet og å iverksette beskyttelsestiltak uten barnets samtykke. Formålet med bestemmelsen er å kunne sikre at barnet gis beskyttelse, tas ut av menneskehandelsituasjonen, ikke forsvinner eller på noen måte kommer i kontakt med mulige bakmenn. BLD viser til at barnevernslovens bestemmelser som åpner for plassering av barn i institusjon, både frivillig og med tvang, ikke er utformet med tanke på å være hjemmelsgrunnlag for plassering av barn som kan være utsatt for menneskehandel.

Som følge av forslag om ny § 4-29, foreslår BLD endringer i flere bestemmelser i barnevernloven og rettighetsforskriften, blant annet tilføyelse i barnevernloven § 6-4 som gjelder opplysningsplikten til barnevernet. Høringsnotatet drøfter videre om de foreslåtte endringer vil være i samsvar med aktuelle bestemmelser i internasjonale menneskerettighetskonvensjoner

Utlendingsdirektoratet (UDI) ønsker først å knytte enkelte generelle kommentarer til BLDs forslag om ny bestemmelse i barnevernloven. Deretter vil vi spesifikt kommentere to av punktene i høringsnotatet, punkt 4.1.4 og 4.1.5.

Generelle kommentarer

På generelt grunnlag stiller vi oss positive til den foreslåtte endringen i barnevernloven.

Vi viser til at norske myndigheter har en lovpålagt plikt til å gi alle asylsøkere et botilbud, som i størst mulig grad skal tilpasses den enkeltes behov. Det er imidlertid begrensninger knyttet til rammene for en mottaksplass. UDI ved mottakene er følgelig avhengig av et godt samarbeid med lokal barneverntjeneste i de kommunene vi har etablert mottak for enslige mindreårige asylsøkere. Barneverntjenesten i kommunen har et ansvar overfor alle mindreårige som oppholder seg i kommunen, herunder enslige mindreårige asylsøkere.

I enkelte kommuner erfarer imidlertid UDI utfordringer i samarbeidet med lokal barneverntjeneste når det gjelder å etablere ansvar for barn som søker asyl og bor i mottak. Slik lovverket er utformet i dag, har det i flere saker vist seg vanskelig å få barnevernet til å overta omsorgen for et barn på bakgrunn av mistanke om at barnet er utsatt for menneskehandel og plassere det på en institusjon uten samtykke. En forklaring på dette kan være at kommunen er ny som vertskommune for mottak og mangler kompetanse og erfaring med slike saker. Flere kommuner peker på lite ressurser. UDI erfarer videre at det tar tid å etablere gode samarbeidsrutiner mellom mottak og lokal barnevernstjeneste.

I enkelte saker der barneverntjenesten deler mottakenes oppfatning om en akutt sikkerhetssituasjon grunnet menneskehandel, har UDI erfart at fylkesnemndene underkjenner barnevernets vedtak. Fylkesnemndene peker i de fleste tilfellene på feil bruk av bestemmelser og viser til at barnevernet må fatte vedtak som krever barnets samtykke. Dette innebærer at barnet må tilbake til mottaket. Vi viser til at heller ikke utlendingsmyndighetene har mulighet til å sette i verk tvangstiltak uten et barns samtykke. UDI mener det er et dilemma at myndighetene ifølge internasjonale konvensjoner er forpliktet til å beskytte barn mot utnyttelse, samtidig som verken barnevernet eller utlendingsmyndighetene etter dagens lovverk har hjemmel til å iverksette tvangstiltak i de tilfellene det vurderes som nødvendig for å beskytte barnet.

De foreslåtte endringene i barnevernloven, vil det etter UDIs vurdering gjøre det enklere overføre ansvaret for vurderingen av barnets omsorgssituasjon og beslutningen om iverksettelsen av et slike inngripende tiltak til rett faglig myndighet – lokal barneverntjeneste og aktuell fylkesnemnd. Lovendringen vil videre kunne bidra til en mer ensartet praksis for håndtering av slike saker i kommunene.

UDI ønsker å påpeke at et adekvat omsorgstilbud til disse barna også vil avhenge av at relevante aktører besitter tilstrekkelig kompetanse på menneskehandel feltet. Kompetanse er avgjørende i arbeidet med å identifisere mulige ofre og vurdere deres situasjon, herunder sikkerheten. Slik kompetanse må sikres både blant de ansatte i lokal barneverntjeneste, mottak og lokalt politi, som er tildelt en viktig rolle i anvendelsen av den nye bestemmelsen, samt de ansatte i fylkesnemndene som skal godkjenne barneverntjenestens vedtak.

Vedrørende rettighetsforskriften § 24, ønsker UDI å påpeke at slike beskyttelsestiltak er viktige. Når det gjelder besøksrett til et barn plassert i medhold av ny § 4-29, ber vi BLD vurdere om tolkene bør nevnes spesifikt. Ut fra vår erfaring fra arbeid med mulige ofre i mottakene, kan det være en grunn til å ha en spesiell oppmerksomhet på tolken i de konkrete tilfellene, sett hen til at enkelte av miljøene er små. Vi går ut fra at spesielt aktører fra hjelpeapparatet vil utdype disse punktene og går derfor ikke nærmere inn på dette her.

Vi ønsker for øvrig å påpeke at ny § 4-29 vil kunne være aktuell å bruke overfor mindreårige som blir pågrepet av politiet i forbindelse med kriminelle handlinger, for eksempel narkotikasalg, dersom det vurderes at handlingene er knyttet til organisert kriminalitet ved utnyttning i menneskehandel. Slik plassering vil også gi UDI mulighetene til å koordinere og gjennomføre aldersundersøkelser, noe som ellers er svært vanskelig i slike saker. Alternativet er per i dag fengsling/internerings etter utlendingsloven § 37(6), jf. 37d, en hjemmel som kan være problematisk å anvende dersom personer som oppgir at de er mindreårige.

Punkt 4.1.4 Vedtakets varighet

Vi mener at det er problematisk slik det er formulert i høringsbrevet at en forutsetning for forslaget er at *"alle ansvarlige myndigheter arbeider aktivt for å klargjøre spørsmålet om menneskehandel og avklare barnets situasjon nærmere under hele perioden barnet er plassert (maksimalt 6 måneder). Når plasseringen opphører, må myndighetene ha kommet frem til en avklaring av barnets videre situasjon med utgangspunkt i barnets beste"*. I høringsnotatet punkt

4.1.4., jf. "Vedtaketets varighet" fremgår det at myndighetene, herunder barnevernmyndighetene, politiet og utlendingsmyndighetene må ha kommet frem til en løsning mht. barnets videre ivaretagelse når plassering etter ny § 4-29 skal opphøre.

BLD presiserer ikke nærmere myndighetene ansvar med hensyn til å avklare barnets situasjon. Dersom BLD angir dette som en grunnleggende forutsetning, mener vi BLD må presisere konkret hva UDI anmodes om i denne forbindelse.

Det er nærliggende å slutte at BLD med dette anmoder UDI til å prioritere behandlingen av slike saker og å samarbeide med barnevernet og politiet for å avklare barnets situasjon, herunder å sikre nødvendig informasjonsutveksling. Dette går imidlertid ikke klart frem av høringsnotatet.

Dersom barnet har en asylsøknad til behandling, vil det være naturlig å tolke høringsnotatet slik at UDI skal fatte vedtak i saken mens barnet er plassert i institusjon, slik at barnets status er avklart når plasseringen opphører. UDI prioriterer i dag alle saker fra enslige mindreårige asylsøkere, og et utgangspunkt er at alle søknader i denne kategorien skal behandles innen seks måneder, jf. IM 2006-004. Dersom BLDs forslag innebærer at eventuelle asylsøkere som er plassert under ny bestemmelse i barnevernloven skal prioriteres særskilt, må det utarbeides spesielle retningslinjer for denne gruppen. UDI vil vurdere å etablere slike retningslinjer etter en eventuell anmodning om dette fra BLD.

UDI mener videre det ville være hensiktsmessig om BLD redegjorde nærmere for fortolkningen av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr 5 for disse sakene, slik at grunnlaget for informasjonsutveksling og samarbeid er utredet.

Når det gjelder refleksjonsperiode eller midlertidig oppholds- eller arbeidstillatelse etter instruks AI 2006-010, vil ny § 4-29 i utgangspunktet ikke medføre konsekvenser for hvordan søknader blir behandlet. En mulig konsekvens vil imidlertid kunne være at vedtaket om midlertidig plassering anses som en omstendighet som tilsier at instruksens vilkår om at "det foreligger holdepunkter for at vedkommende er utsatt for menneskehandel" er oppfylt. Det er imidlertid ytterst sjelden at det problematiseres over hvorvidt dette vilkåret er oppfylt når vi mottar en søknad, så rent praktisk vil det antakelig ikke føre til at vi innvilger i saker hvor vi ellers ikke ville innvilget. UDI kan ikke se hvordan vi har anledning til å bidra til å oppfylle forutsetningen angitt av BLD i slike saker. Vi kommer i kontakt med disse barna bare der de selv (som oftest med bistand av advokat eller andre hjelpere) innleverer en søknad om oppholdstillatelse på bakgrunn av at de anser seg som et mulig offer for menneskehandel. Dersom vilkårene for å få en tillatelse etter instruksen er oppfylt, innvilger vi tillatelse, og har da ingen oppgaver overfor den personen, før vi eventuelt mottar en ny søknad etter instruksen. Når vi innvilger en tillatelse, innebærer det at vi anser det som sannsynlig at personen er et mulig offer for menneskehandel. Vi avklarer ikke hvorvidt personen faktisk er et offer for menneskehandel. Videre følger det av det som står over at vi ikke har grunnlag for å arbeide aktivt for å klargjøre spørsmålet om menneskehandel og avklare barnets situasjon nærmere under hele perioden barnet er plassert. Vi har ingen foranledning til å gjøre noe utover å behandle en søknad om tillatelse etter instruksen.

Punkt 4.1.5 Særlig om spørsmål knyttet til uavklart alder

I forslaget går det frem at dersom det er grunn til å anta at en person er under 18 år, faller personen inn under denne bestemmelsen "*inntil alderen er fastsatt*". Det går ikke frem av forslaget eller av høringsbrevet hvem som skal ha ansvar for å fastsette alderen på personen som er plassert i barnevernsinstitusjon.

Etter hva UDI erfarer, er det kun UDI av de nevnte etatene i høringsbrevet som har et apparat og rutiner på plass for å vurdere og fastsette alder. Dersom BLD mener at UDI skal bistå barnevernsetaten med aldersfastsetting utover de sakene vi allerede har ansvar for, bør dette

avklares nærmere. Vi viser til at det er forbundet omfattende kostnader med å foreta de nødvendige undersøkelser som danner grunnlaget for en aldersvurdering.

Per i dag foretar UDI en aldersvurdering og fastsetter alder i asylsaker, der det er tvil om søkeren har oppgitt riktig alder, oftest for å vurdere om en søker har oppgitt lavere alder enn han eller hun egentlig har. Alder fastsettes i forbindelse med at det fattes vedtak i asylsaken. Dersom en søker hevder å være under 18 år, men aldersundersøkelsen utelukker at vedkommende er under 18, vil søkeren bli behandlet som voksen også før vedtak fattes. Det vil si at alderen blir oppjustert i DUF (Datasegment for utlendings- og flyktningsaker), og søkeren blir plassert på asylmottak for voksne.

De fleste asylsøkere fremlegger ikke dokumenter. Slik rutinen i dag fungerer, kan det være vanskelig å identifisere personer som har en lavere alder enn hva de opplyser. UDI har bare i enkelte tilfeller aldersundersøkt personer vi mistenker for å være yngre enn de opplyser overfor norske myndigheter. UDI vil i mange tilfeller være avhengig av informasjon fra andre etater for å kunne vurdere alder på personer som oppgir å være eldre enn de egentlig er. Vi viser til det som ovenfor er sagt om behov for retningslinjer for informasjonsutveksling i disse spesielle sakene.

Når det gjelder refleksjonsperiode eller midlertidig oppholds- eller arbeidstillatelse etter instruks AI 2006-010, er det i 2009 foreløpig ikke innkommet søknader fra personer som er registrert som mindreårige. I de fleste søknader etter instruksen foreligger ikke originale reisedokumenter eller annen dokumentasjon på fødselsdato. Opplysningene om søkerens alder kommer stort sett fra søkeren selv, som gjerne har fylt ut søknadsskjema sammen med advokat eller ved hjelp fra en organisasjon som arbeider med mulige ofre for menneskehandel. Det kan derfor ikke utelukkes at vi har behandlet søknader fra mindreårige som har oppgitt at de er over 18.

Dersom BLD ønsker at UDI utdyper enkelte av vurderingene ovenfor, kan Ingrid Weider Lothe kontaktes på tlf 23 35 19 06 eller på mail iwl@udi.no.

Med hilsen


Gry Aalde
avdelingsdirektør


Frode Mortensen
assisterende avdelingsdirektør

Saksbehandler: Ingrid Weider Lothe