

Guri Tyldum, Hilde Lidén, May-Len Skilbrei,
Carmen From Dalseng og Kristian Takvam Kindt

Ikke våre barn

**Identifisering og oppfølging av mindreårige
ofre for menneskehandel i Norge**



Guri Tyldum, Hilde Lidén, May-Len Skilbrei,
Carmen From Dalseng og Kristian Takvam Kindt

Ikke våre barn

**Identifisering og oppfølging av mindreårige
ofre for menneskehandel i Norge**

© Fafo 2015

ISBN 978-82-324-0249-6 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0250-2 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
1 Innledning	11
Mindreårige ofre for menneskehandel	12
Metode	13
2 Det institusjonelle rammeverket	19
KOM – Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel.....	19
Kommunalt og statlig barnevern, Barnevernvakten	20
Politiet	22
Utlendingsdirektoratet	22
Tverretatlige operative team (TOT)	24
Oppsøkende tjenester.....	24
3 Erfaringer i rettsapparatet	25
Rettsstilling.....	25
Oversikt over kjennelser etter § 224 med mindreårige ofre så langt.....	28
Hva menes med «tvang» i formålsbeskrivelsen?	29
Hvordan diskuteres familietilknytning?	32
Forholdet mellom tredje og fjerde ledd i straffeloven § 224.....	33
Hvordan avgrenses formålene?	34
Avsluttende drøfting.....	36
4 Mindreårige ofre for menneskehandel i Norge	39
Estimering av omfang.....	40
Tre hovedgrupper mindreårige ofre	44
5 Utfordringer i identifiseringsarbeidet.....	49
Å lete etter noe man ikke helt vet hva er	50
En indikator på hva?	55
Hva mener de ansatte i politi og barnevern at er menneskehandel?	57
Alder og troverdighetsvurderinger.....	66
Oppsummering.....	72

6 Bistand og oppfølging av mindreårige ofre	75
Oppfølging av mistanke – ulike forløp	76
Politiet – avdekke og straffeforfølge	80
Barnets partsrettigheter	82
Når mistanken oppstår i asylsporet	83
Barnevernets ansvar og involvering	86
Utlendingsmyndighetene og opphold	92
Reintegrering – i Norge eller retur?	104
Avsluttende refleksjoner.....	106
7 Plassering etter barnevernloven § 4-29	109
Forarbeider og vilkårene for plassering etter § 4-29	109
Fylkesnemndas vedtak etter § 4-29	115
§ 4-29-institusjonen – utforming og erfaringer	123
Innhold i tiltaket	130
Avsluttende drøfting	135
8 Drøfting og anbefalinger	143
Utfordringer i verifiseringsarbeidet	145
Et behov for mer etterforskning og bredere rettspraksis	146
En vanskelig omsorgssituasjon innebærer ikke alltid menneskehandel..	147
Systemsvikt i mottak og mottakskommuner	149
Utfordringer i asylsporet for mindreårige ofre.....	150
Streng beskyttelsestiltak ved plassering etter § 4-29	150
Retur til rehabilitering lokalt	151
Referanser	153

Forord

Denne rapporten presenterer resultatene fra en studie av systemene for identifisering og oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel i Norge, finansiert av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Vi er takknemlige for denne muligheten til å fortsette vår forskning på menneskehandel og mindreårige migranter.

I denne studien har vi fått tilgang til å sette sammen informasjon fra ulike kilder, noe forvaltningen normalt ikke har mulighet til å gjøre. I politiet og barnevernet har vi fått mulighet til å intervju ansatte som kan ha vært i kontakt med mindreårige ofre for menneskehandel, og UDI har funnet fram saksmapper til mindreårige der det har vært mistanke om menneskehandel. Vi er takknemlige overfor alle som har tatt seg tid i en travel hverdag til å svare på spørsmålene våre. Vi er imponert over denne viljen til åpenhet som alle etater har vist, og vi forstår dette som et uttrykk for at alle etater ønsker å gjøre en bedre jobb med denne gruppen. Denne åpenheten har gjort det lett for oss å påpeke ting som ikke fungerer optimalt i dag. Vi håper denne rapporten kan vise hvordan enkeltmennesker klarer å gjøre en forskjell, til tross for at systemene ofte er dårlig tilrettelagt for å sikre rettighetene til mindreårige ved mistanke om menneskehandel.

Vi har vært så heldige å ha en referansegruppe med kunnskapsrike og engasjerte deltaker. Referansegruppen har bestått av Line Ruud Vollebæk fra Utekontakten i Oslo kommune, Ingrid Weider Lothe fra UDI, Dag Lund Fallinggen fra Bufdir, Eli Ferrari de Carli fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Børge Njø og Anne Jensen i Oslo kommune, Tove Eriksen og Julie Kvammen fra Politidirektoratet, og Tine Ivan fra Redd Barna. Vi ønsker å takke hver og en for konstruktive og gode innspill, og ikke minst for betydelig drahjelp i prosessen med å få tilgang til informasjon i de respektive etater.

Rapporten er et resultat av samarbeid mellom fem forfattere fra Fafo Institutt for arbeidsliv og velferdsforskning, Institutt for samfunnsforskning og Institutt for kriminologi og retts sosiologi ved Universitetet i Oslo. Alle har bidratt og kommentert hverandres bidrag. Hovedansvar for kapitlene har vært fordelt på følgende måte: Kapittel 2 er skrevet av Lidén og Tyldum, kapittel 3 av Skilbrei, kapittel 4 og 5 av Dalseng, Kindt og Tyldum og kapittel 6 og 7 av Lidén, og kapittel 8 av Lidén, Skilbrei og Tyldum.

Fafo, 21. oktober 2015

Guri Tyldum, Hilde Lidén, May-Len Skilbrei, Carmen From Dalseng og Kristian Takvam Kindt

Sammendrag

Denne rapporten tar for seg hvordan norske institusjoner møter mindreårige ofre for menneskehandel. Vi har kartlagt rettspraksis, vi beskriver omfang og egenskaper ved mindreårige ofre for menneskehandel i Norge i dag, og vi ser på utfordringer i arbeidet med å identifisere, etterforske og gi oppfølging til mindreårige ofre. I analysen av oppfølging legger vi særlig vekt på bruken av de nye paragrafene i barnevernloven (§ 4.20 og § 4.30) som åpner for tvangsplasseringer og skjerpede sikkerhetstiltak rundt mindreårige når det foreligger mistanke om menneskehandel.

Siden 2003, da norske myndigheter innførte et nytt straffebud om menneskehandel, har det vært fellende dom for utnytting av mindreårige i ni individuelle saker, hvorav tre var for formålet «prostitusjon», to for «andre seksuelle formål» og fire for «tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tiggings». Saker med mindreårige ofre stiller andre krav til behandlingen enn menneskehandelsaker med voksne ofre, siden kravet til at utnyttingen har kommet i stand ved hjelp av «vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd» faller bort. Vi finner at spørsmålet om «misbruk av sårbar situasjon» likevel bringes inn i rettsbehandlingen. I saker om utnytting til «tvangsarbeid» eller «tvangstjenester» må likevel retten vurdere om tvang har funnet sted, og i saker med mindreårige ofre har dette typisk blitt formulert som «press» samt at forarbeidene og Høyesterett formulerer et krav om at offeret «ikke har kommet frivillig inn i arbeidsforholdet og/eller ikke kan komme frivillig ut av det».

I oktober 2015 trådte en ny straffelov i kraft, med ett forbud mot menneskehandel og ett mot grov menneskehandel. Den viktigste endringen er hvordan kravet om tvang gjøres mer generelt enn i det gamle straffebudet som aktivt refererte til «tvangsarbeid» og «tvangstjenester». De nye straffebudene skal tolkes i tråd med tidligere lovtekst og praksis, men det er mulig at denne omstruktureringen av forbudet kan ha noen viktige konsekvenser. Det er spesielt grunn til å tro at dette kan føre til en høyere terskel for å vurdere en handling som utnytting til formålet prostitusjon. Vi mener at det er viktig å holde øye med rettsutviklingen framover i lys av denne endringen og det faktum at de nye menneskehandelparagrafene ikke gir retten videre føringer på hvordan den skal tolke formålsbeskrivelsene, grensen mellom en rimelig utøvelse av foreldreskap og utnytting/tvang, og spørsmålet om grenseoppgangen mellom simpel og grov menneskehandel.

Vi viser i rapporten at det er stor variasjon mellom ulike saker som omhandler mindreårige ofre for menneskehandel i Norge; vi har fått informasjon om 139 antatte

mindreårige ofre for menneskehandel som har vært i kontakt med politi, UDI eller barnevern de siste 2,5 årene. Dette er hovedsakelig mindreårige som utnyttes til prostitusjon eller kriminalitet som tyverier, svindelforsøk og narkotikasalg. Det er også flere eksempler på mindreårige som utnyttes som hushjelper og vaskehjelper, og i andre deler av det svarte arbeidsmarkedet. Noen kommer til Norge fordi de rømmer fra utnytting andre steder, andre blir utnyttet på reisen hit, men de fleste har blitt utnyttet i Norge. To tredjedeler av alle mindreårige ofre for menneskehandel som er identifisert i Norge de siste 2,5 årene, hører hjemme i en av følgende tre grupper: jenter fra Afrika sør for Sahara som utnyttes til prostitusjon, gutter fra Nord-Afrika og Midtøsten som utnyttes til ulike former for kriminalitet, ofte narkotikasalg, og gutter og jenter fra land i Sentral- og Øst-Europa som utnyttes til prostitusjon, tyveri og svindel. I den siste tredjedelen finner vi stor variasjon, med mindreårige ofre fra nesten alle verdensdelene, utnyttet til flere ulike formål.

Selv om det er betydelig konsentrasjon i identifiserte ofre i de store byene, og da særlig i Oslo og Bergen, blir mindreårige ofre identifisert over hele landet. Vi har registrert 37 ulike kommuner hvor en eller flere mindreårige ofre har vært innom, og i 32 av disse har det kun vært ett eller to mindreårige ofre. Dette innebærer at rundt halvparten av de kjente menneskehandelsakene med mindreårige ofre har vært håndtert av politi- og barnevernkontor som ikke har erfaring med menneskehandel fra før.

Vi finner at det er betydelig variasjon i den oppfølgingen de mindreårige ofrene får, og sjansen for at ungdommer blir fanget opp og gis oppfølging som mulig offer for menneskehandel, avhenger både av hvilken kommune de er i, og hvilken etterforsker eller saksbehandler som er på jobb. Denne variasjonen gjelder imidlertid ikke for alle; ofrene i de menneskehandelsakene der både vold og utnytting er entydig dokumentert, er det bred enighet om at skal få oppfølging og assistanse. I slike tilfeller ser det ut til at systemene for oppfølging og assistanse fungerer tilfredsstillende, selv om vi har sett at det også i disse tilfellene glipper, for eksempel gjennom manglende etterforskning. Men saker der det foreligger solid informasjon om utnytting og tvangselementer, er sjeldne. Identifisering av mulige mindreårige ofre for menneskehandel gjøres ofte på grunnlag av begrenset informasjon, der en saksbehandler eller politibetjent får en følelse av at det er noe som ikke stemmer, og velger å følge opp på grunnlag av det.

Vi mener at indikatorverktøyene som brukes i opplæringsmaterieell for identifisering av mindreårige ofre for menneskehandel i dag, i liten grad bidrar til å belyse de vanskelige vurderingene som må gjøres av saksbehandlere i førstelinjen. Vi anbefaler at opplæringsmaterieell heller fokuserer på å beskrive de formene menneskehandel med mindreårige ofre gjerne tar i Norge i dag, og gir anbefalinger om hvilke rutiner som skal følges overfor de gruppene som ligger i randsonen av menneskehandelsbegrepet, og hvor vi i dag finner varierende praksis mellom kommuner, etater eller saksbehandlere.

En sentral utfordring for identifiseringsarbeidet er at de mindreårige ofte bruker lang tid før de føler seg trygge nok til å fortelle om utnytting, samtidig som barnets

egne historier gjerne er en forutsetning for sikker identifisering. For at mindreårige ofre skal føle seg trygge og ivaretatte, trenger de gjerne en trygg institusjons- eller fosterhjemsplassering, en avklart oppholdsstatus og en visshet om at overgrep etterforskes og bakmenn blir tatt. Slik blir verktøyene UDI, politiet og barnevernet har overfor mindreårige ofre for menneskehandel, gjerne en *forutsetning* for sikker identifisering (verifisering) som offer for menneskehandel – og ikke noe som kommer som en konsekvens av sikker identifisering.

Selv om det kan være en del usikkerhet om hvilke tvangs- og utnyttingsrelasjoner en del av de antatte mindreårige ofrene er i, og om disse rettferdiggjør menneskehandelmerkelappen, er det likevel ingen tvil om at de aller fleste av de barna som man mistenker å være ofre for menneskehandel, har vært i, og i noen tilfeller fremdeles er i, en svært vanskelig omsorgssituasjon. Mange har ingen omsorgspersoner – andre har omsorgspersoner som fungerer svært dårlig. Menneskehandelsbegrepet er dårlig tilpasset til å sikre omsorgen for papirløse ungdommer i drift, eller andre utenlandske mindreårige som oppholder seg i Norge uten gode omsorgspersoner, nettopp fordi det ofte tar så lang tid før de stoler på at det kan være trygt å samarbeide og gi informasjon. For barnevernets del bør det også avklares i hvilken grad det er viktig å bruke ressurser på at mindreårige får merkelappen «offer for menneskehandel» – dersom dette ikke er nødvendig for å avklare oppholdsstatus eller å ivareta barnets sikkerhets-situasjon. Saksbehandlere i barnevernet bør ha som sitt primære mål å sikre at barn og ungdommer i deres kommune er i en forsvarlig omsorgssituasjon, og det er ikke gitt at en menneskehandelmerkelapp er nødvendig for å få til dette.

Vi finner at både etterforskning og assistanse til mindreårige ofre altfor ofte svikter i oppfølgingen av menneskehandelssaker. Vi peker særlig på situasjonen rundt transittmottaket for enslige mindreårige ofre for menneskehandel i Eidsberg, der bekymring om menneskehandel ser ut til å forsvinne i kampen om ansvarsfordeling mellom mottaket og lokalt barnevern og politi.

Ifølge forpliktelsene i Europarådskonvensjonen har et offer for menneskehandel rett til forsvarlig oppfølging og rehabilitering. I tilfeller der den mindreårige skal returneres til hjemlandet, skal det også sikres oppfølging og rehabilitering. Vi har sett at mindreårige i flere tilfeller ikke har fått tilfredsstillende oppfølging ved retur. Vi anbefaler at erfaringene med retur av barn utsatt for menneskehandel til land uten gode sosiale systemer, evalueres, og at myndighetenes ansvar for oppfølging og rehabilitering gis betydelig vekt i vurderinger av sterke menneskelige hensyn når søknaden til et barn utsatt for menneskehandel avgjøres.

Bestemmelsen i barnevernloven § 4-29 åpner for bruk av strenge beskyttelsesvilkår som hemmelig adresse, besøksforbud, forbud mot å forlate institusjonen og kommunikasjonsbegrensninger. Vi anbefaler at når et barn plasseres på denne typen beskyttelsestiltak, må det følge at etterforskning prioriteres høyt, og at sikkerhetsrisikoen

vurderes mer konkret, samt at en plassering etter andre bestemmelser i barnevernloven vurderes fortløpende.

1 Innledning

I denne rapporten tar vi for oss det norske systemet for identifisering og oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel. Vi ser blant annet på barnevernets, politiets, UDIs og rettsapparatets roller, og vi forsøker å gi en oversikt over hvem som er identifisert som mindreårige ofre for menneskehandel i Norge i dag, og hvilke erfaringer de bringer med seg.

Denne studien handler om barn og ungdommer som oppholder seg i Norge uten gode omsorgspersoner, og som voksenpersoner har valgt å utnytte for egen profitt, enten til prostitusjon, ulike former for kriminalitet, tigging eller arbeid. Den handler også om en lang rekke engasjerte enkeltpersoner i relevante etater, som har tatt ansvar for å følge opp, etterforske eller gi omsorg til mindreårige ofre for menneskehandel. Men rapporten vår handler først og fremst om hvordan systemet fungerer for de barna og ungdommene som ikke møtte slike ildsjeler, de som møtte etterforskere eller saksbehandlere som ikke hadde mulighet til å prioritere deres sak, som ikke oppfattet alvorret i situasjonen de var i, eller som følte at de måtte velge bort deres sak, fordi de mener de først og fremst har ansvar for barn som er hjemmehørende i deres kommune. For arbeidet med mindreårige ofre for menneskehandel preges i stor grad av at dette ikke er våre barn. Det er i løpet av de siste årene satt i gang en rekke tiltak for å beskytte disse barna, både nasjonalt og i enkelte kommuner. Et av disse tiltakene er endringer i barnevernloven som gjør det mulig med tvangsplasseringer og mer omfattende sikkerhetstiltak ved mistanke om menneskehandel. I denne rapporten ser vi på erfaringene med disse tiltakene og peker på utfordringer vi står overfor nå, og mulige skritt på veien videre.

I kapittel 2 beskriver vi kort det institusjonelle rammeverket og de ulike aktørene som er involvert i arbeidet med identifisering, oppfølging, etterforskning og straffeforfølgelse i menneskehandelsaker. Kapittel 3 tar for seg straffeloven § 224 og diskuterer rettspraksis så langt i saker der minst ett av ofrene har vært mindreårig. Kapittel 4 presenterer hovedfunnene fra vår omfattende datainnsamling og beskriver omfang og egenskaper ved mindreårige ofre for menneskehandel som har vært identifisert mellom 2012 og juni 2015. Kapittel 5 ser på utfordringer i arbeidet med å identifisere mindreårige ofre for menneskehandel i ulike etater og diskuterer behovene for begrepsavklaringer og kompetanseheving. Kapittel 6 tar for seg utfordringer med oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel, og kapittel 7 oppsummerer erfaringene med og evaluerer bruken av barnevernloven § 4-29 så langt. Vi avslutter med en kort opp-

summering og diskuterer mulige valg i politikken som utformes overfor mindreårige ofre for menneskehandel.

Mindreårige ofre for menneskehandel

Gjennom alle tider har migrasjon gitt muligheter for mennesker til å komme seg bort fra fattigdom, konflikt og en vanskelig livssituasjon og starte med blanke ark på et nytt sted. Selv om menneskehandel ikke forutsetter migrasjon, er det viktig å sette søkelyset på hvordan migrasjonsprosessen og livet etter migrasjon påvirker hvor sårbare barn og unge er. For samtidig som migrasjon kan være frigjørende og skape nye muligheter, innebærer det betydelig risiko for å bli utnyttet og lurt på veien. Personlige ressurser, som penger, utdanning, språkkunnskaper og nettverk, reduserer risikoen for å bli lurt og utnyttet. Og de som er mest sårbare, er de fattige, uten utdanning og uten nettverk (Brunovskis & Surtees 2008). Dette innebærer at de som oftest har sterkest behov for å komme seg bort, også er de som stiller svakest på reisen. Det er de som er mest sårbare for utnytting.

Når vi treffer mindreårige ofre for menneskehandel, handler det ofte om dette. Det er ofte barn og ungdommer som har vokst opp under tøffe forhold, og som begir seg ut på reise, enten for å komme unna en vanskelig situasjon eller i håp om å starte et nytt og bedre liv et annet sted.

Slik er mindreårige ofre for menneskehandel ofte barn og ungdommer som i utgangspunktet er sårbare og trenger hjelp, og der denne sårbarheten forsterkes som en konsekvens av migrasjon. Migrasjon fører til sårbarhet når mennesker flyttes bort fra familie og nettverk og mister det sikkerhetsnettet som de kanskje er vant til å stole på hjemme, og kommer til et land med andre institusjoner og andre kulturelle praksiser. Denne sårbarheten forsterkes av migrasjonsregimer som søker å hindre migranter fra å komme inn i landet, ved at migranter blir avhengige av menneskesmuglere, opparbeider seg gjeld de trenger å betale tilbake, eller oppholder seg i et land uten lovlig opphold eller uten rettigheter på arbeidsmarkedet. Papirløse migranter vil for eksempel ofte vegre seg mot å søke hjelp eller anmelde overgrep, fordi de er redde for konsekvensene det vil ha for deres opphold i landet.

Personer under 18 år regnes etter norsk lov som barn og har krav på ekstra beskyttelse. Mindreårige som reiser alene eller med voksenpersoner som ikke er i stand til å yte omsorg, er spesielt sårbare. Internasjonale konvensjoner forplikter Norge til å bistå og beskytte barn som oppholder seg i Norge, også mot menneskehandel. Barnekonvensjonen gir alle barn de samme grunnleggende rettighetene til liv, utvikling, beskyttelse og deltakelse, uansett hvem de er og hvor de bor. FNs protokoll for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn (Palermoprotokol-

len) og Europarådets konvensjon mot menneskehandel, som Norge har sluttet seg til, understreker også signaturstatenes ansvar for å identifisere og gi assistanse til ofre for menneskehandel. I denne rapporten ser vi på hvordan Norge møter disse utfordringene med å beskytte barn og ungdommer og motarbeide menneskehandel.

Metode

I prosjektet har vi brukt både kvalitative og kvantitative metoder for å styrke kunnskapen på disse områdene og for å identifisere muligheter for å forbedre innsatsen for mindreårige ofre for menneskehandel. Vi har hatt tre hovedkilder til informasjon:

1. en spørreundersøkelse blant personer i førstelinjen i politi og barnevern
2. saksdokumenter fra ulike etater, inkludert asylintervju og rettsdokumenter
3. kvalitative intervjuer med personer i politi, barnevern, UDI og andre sentrale nasjonale og regionale aktører som jobber med menneskehandel

Bred datainnsamling for å beskrive populasjonen

Vi har i denne studien søkt å kartlegge den totale populasjonen av mindreårige ofre for menneskehandel. Det finnes i dag ingen sentral oversikt over hvem som har fått oppfølging som ofre for menneskehandel, i noen av etatene. Det finnes ulike oversikter over deler av populasjonen, men disse er langt fra fullstendige og inneholder ofte svært begrenset informasjon. Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) har som del av sitt mandat å samle inn tilgjengelig informasjon om menneskehandel i Norge og formidle dette. Men informasjonen de bygger på, kommer inn til KOM anonymisert, noe som kan gjøre det vanskelig å klargjøre om samme sak rapporteres inn fra flere ulike etater, samtidig som de har forholdsvis begrenset informasjon om hver enkelt. Gjennom vår studie har vi også identifisert betydelige feil i sentrale databaser, som en konsekvens av slurv og manglende kvalitetssikring ved utfylling av skjema som en del av rapporteringen fra kommunene. For eksempel var en mindreårig registrert som offer for menneskehandel for organdonasjon, fordi noen hadde krysset av i feil boks. Videre er det frivillig å rapportere til KOM, noe som fører til betydelige hull.

En viktig del av dette prosjektet har derfor vært å få innsyn i menneskehandelsaker gjennom at ansatte hos politi, UDI og i barnevernet har fått fritak fra taushetsplikt for å kunne fortelle om aktuelle saker til oss. I tillegg til en spørreundersøkelse rettet mot ansatte i politi og barnevern (se under) har vi hentet ut informasjon fra en rekke skriftlige kilder. Vi har fått innsyn i alle saker som Bufetat har registrert som menneske-

handelsaker fra 2010 til 2015, i alle sakene UDI har behandlet hvor mistanke om menneskehandel har vært flagget, i 2012–2015. Disse dokumentene og dataene fra spørreundersøkelsen ble koblet sammen til en enhetlig database ved å bruke analyseprogrammet NVIVO. Ved å samle dokumentene i en database kunne vi sette sammen all informasjon om hvert barn. Noen ganger var det informasjon om samme barn fra spørreundersøkelsen, UDIs dokumenter og Bufetat. Andre ganger var det kun informasjon om et barn fra én av disse kildene. Databasen er utviklet og administrert etter godkjenning fra, og i samråd med, NESH (Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora), Rådet for taushetsplikt og forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, Bufdir, Politidirektoratet og UDI. Databasen gjør oss i stand til å analysere omfanget av verifiserte og antatte ofre for menneskehandel, hvilke typer utnytting det er snakk om, og hvor mange mistanker om menneskehandel som ikke har blitt fulgt opp videre de siste tre årene. Men siden vi ikke har 100 prosent svarprosent fra barnevernet, og vi ikke kan utelukke at det finnes ansatte i politiet som har håndtert menneskehandelsaker, men som ikke har svart på undersøkelsen, kan det fortsatt være enkelte saker hvor det har vært mistanke om menneskehandel, som ikke dukker opp i databasen.

Spørreundersøkelse til sentrale aktører i alle norske kommuner

En sentral kilde til informasjon om mindreårige ofre for menneskehandel har vært en spørreundersøkelse som ble sendt ut med e-post til ansatte i politiet og barnevernet. Vi hadde også mulighet til å sende en tilsvarende undersøkelse til ansatte i UDI, men ettersom vi fikk mulighet til å gå gjennom saksmappene til de mindreårige de har vært i kontakt med der det har vært mistanke om menneskehandel, og på grunn av tidsbegrensinger prioriterte vi å fordype oss i dette omfattende materialet, framfor å sende ut en spørreundersøkelse på e-post.

Spørreundersøkelsen til politiet og barnevernet inneholdt en rekke spørsmål om barn som personer i disse etatene hadde observert eller behandlet saker til, hvor det var mistanke om menneskehandel. De ble bedt om å anslå hvor mange de hadde vært i kontakt med, og å oppgi grunnleggende informasjon som landbakgrunn og kjønn og informasjon om hvilken type utnytting barna var utsatt for, og hvordan saken ble fulgt opp. I tillegg til spørsmål om barna inkluderte vi spørsmål om eksisterende rutiner og kunnskap i de ulike etatene rundt oppfølging av menneskehandel. Det var sentralt for oss å undersøke hva de ulike aktørene i førstelinjen forsto som menneskehandel, og hvilke kriterier de la til grunn for å identifisere ofre. Undersøkelsen var omtrent identisk for barnevernet og politiet, med unntak av enkelte spørsmål som omhandlet konkret barnevernets eller politiets særegne rolle og funksjon.

Spørreundersøkelsen gir ikke representative data, i den forstand at vi har trukket et representativt utvalg av alle ansatte i politiet og barnevernet. Snarere har vi sendt

den ut så bredt som mulig, til alle som er i en posisjon hvor de enten har, eller kan komme til, å jobbe med saker som omhandler mindreårige ofre for menneskehandel. Dette inkluderer alle barnevernsledere og ansatte i alle politidistrikt i ulike funksjoner.

I barnevernet ble undersøkelsen ble sendt ut til 292 barnevernskontor i landet, noe som dekker rundt 95 prosent av alle barnevernskontor i Norge.¹ Undersøkelsen ble sendt til lederen på barnevernskontoret. I de fleste tilfeller svarte lederen selv, med mindre det var en med spesifikt fagansvar for menneskehandel som jobbet på kontoret. Da ble undersøkelsen fylt ut av ham/henne. Vi fikk svar fra 185 barnevernskontor, og det utgjør en svarprosent på 63.

Når det gjelder politiet, ble undersøkelsen sendt ut til postmottakene i de ulike politidistriktene i Norge samt til alle særorganer. De ble bedt om å videresende undersøkelsen til operativt mannskap, etterforskere og politiadvokater som jobber på enheter/avdelinger innenfor utlending og forvaltning, ordenstjeneste, forebygging og etterforskning, og ettertingskontaktene. På grunn av at undersøkelsen ble sendt ut i flere ledd, vet vi ikke hvor mange som ble bedt om å svare på undersøkelsen, og kan derfor ikke si noe om svarprosenten. Vi fikk inn totalt 290 svar, fordelt på 21 av 27 politidistrikt. Undersøkelsen ble gjennomført i feriemånedene juni–august, noe som kan tenkes å ha påvirket antallet svar som kom inn.

Tabell 1.1 Fordeling av svar i politiet etter funksjon

	Antall	Prosent
Annet	64	22,1
Etterforsker	69	23,8
Operativt personell	115	39,7
Politiadvokat/påtalejurist	15	5,2
Ikke svart	27	9,3
Total	290	100,0

De som svarer «annet» på funksjon i politiet, oppgir enten å være mellomledere/ledere, koordinatorene for konkrete prosjekter eller lensmann.

I etterkant av e-postundersøkelsen har vi ringt til rundt 10 prosent av respondentene for å få utfyllende informasjon om mindreårige de har vært i kontakt med. Vi har også kontaktet enkelte politidistrikt og barnevernskontor som ikke svarte på undersøkelsen, for å få informasjon om mindreårige ofre for menneskehandel som har blitt identifisert i deres kommune.

¹ Flere barnevernskontor har ansvar for mer enn én kommune, derfor dekker 292 barnevernskontor 95 prosent, selv om det ikke utgjør 95 prosent av antallet kommuner i Norge.

Gjennomgang av rettskraftige dommer

Vi har samlet inn et domsmateriale for å belyse hvordan handel med barn håndteres rettslig i Norge. Vi har lest de rettskraftige dommene norske domstoler så langt har avsagt, og disse er sammenlignet og analysert spesielt med hensyn til hvordan spørsmål om alder» legges fram og diskuteres i dommene. Vi har identifisert områder der retts-situasjonen er uavklart, og vi har sett nærmere på om noen av de utfordringene vi har sett så langt i rettsbehandlingen av handel med barn vil bli løst med innføring av den nye straffeloven i oktober 2015 med dens justeringer av den rettslige definisjonen av menneskehandel.

Dokumentstudie

I dokumentstudien som er gjennomført i forbindelse med denne rapporten, inngår gjennomgang av de internasjonale konvensjonene og det norske lovverket som gjelder menneskehandel, og likeledes rapporter som gjelder implementering av dette regelverket for mindreårige, utarbeidet av blant annet UNICEF og Save the Children / Redd Barna. Vi har gjennomgått regelverk, retningslinjer, rundskriv, rutiner og rapporter som gjelder barnevernet, UDI og politiet og andre sentrale aktører som de oppsøkende tjenestene og representantordningen. Videre har vi gått gjennom eksisterende forskningslitteratur på feltet, med særlig vekt på det som er skrevet i Norge, men vi har også sett på erfaringer i de andre nordiske landene, og i andre land, særlig Nederland, Belgia og Storbritannia.

Intervjuer med nøkkelinformanter

I tillegg har vi gjennomført nøkkelinformantintervjuer med en rekke aktører på feltet, inkludert representanter for utlendingsmyndighetene, politiet, KOM, Bufdir, barnevernsinstitusjonene opprettet etter barnevernloven (§ 4-29), de oppsøkende tjenestene og representanter/verger for enslige mindreårige asylsøkere. I tillegg er deler av undersøkelsen gjennomført i form av intervjuer med ulike instanser innen politiet, UDI og barnevernet som også har gitt bakgrunnsinformasjon om etatenes arbeid med aktuelle saker.

Vi har også gjennomført en dybdestudie av praksiser i fem kommuner. I disse kommunene har vi gjennomført kvalitative intervjuer med de aktører og instanser som har ansvar for og samarbeider om identifisering og oppfølging av barn som er mulige ofre for menneskehandel. Utvalget omfatter Oslo, Bergen og tre kommuner med enten asylmottak for enslige mindreårige eller omsorgssenter. Til sammen har vi i denne delstudien gjennomført 22 intervjuer, hvorav fire var gruppeintervjuer med to til fire deltakere.

Fylkesnemnda

Som et grunnlag for å evaluere de nye bestemmelsene i barnevernloven (bvl. §§ 4-29 og 4-30) som gir hjemmel for midlertidig plassering av barn som kan ha vært utsatt for menneskehandel, har vi utarbeidet en oversikt over alle vedtakene som fylkesnemnda har gjort etter § 4-29, i alt 102 vedtak. Vi har på grunnlag av disse vedtakene identifisert i alt 50 unike plasseringer av personer på bestemmelsen. Av disse har vi gjennomgått i alt 31 vedtak i fylkesnemnda som dekker 14 saker. Tre av disse sakene er også å finne i anonymisert form i Lovdata, FNV.2012-838-OSL, FNV 312-598-HSF, FNV 2015-4-OSL. Utvalget dekker fire saker der det bare foreligger et midlertidig vedtak, mens de resterende fordeler seg på saker med to til fem vedtak i saken, og disse dekker vedtak basert på forhandlingsmøte eller forenklet behandling av nemndleder alene.

Etiske utfordringer ved forskning på mindreårige ofre for menneskehandel

Vi har ikke intervjuet ofrene, men har konsentrert oss om dem som er i kontakt med ofrene. Dette reduserer de etiske utfordringene knyttet til intervjuer med barn og ofre. Det er like fullt flere etiske problemstillinger vi må forholde oss til.

Fordi det er snakk om begrenset omfang av identifiserte og verifiserte ofre for menneskehandel, vil spørsmål om konfidensialitet være spesielt viktig. Vi søkte, og fikk innvilget, fritak fra taushetsplikt hos UDI, politiet og barnevernet/Bufetat før vi satte i gang datainnsamlingsprosessen. En forutsetning for fritaket er at vi ikke på noen måte legger fram informasjon i denne rapporten som gjør det mulig å identifisere noen av ofrene eller informantene fra undersøkelsen. Vi var også spesielt opptatt av å sikre at informasjoninnhentingen ikke truer tredjeparts rett til beskyttelse. Dette kan innvirke på tilliten målgruppen har til forvaltningen og beskyttelse av det som utvilsomt er spesielt sårbare personer.

2 Det institusjonelle rammeverket

Som vi nevnte over, er Norge forpliktet gjennom Europarådskonvensjonen, Palermo-protokollen og Barnekonvensjonen til å identifisere og etterforske menneskehandelsaker og å gi bistand og beskyttelse til mindreårige ofre som blir identifisert. Dette reguleres i en rekke ulike lover og dokumenter og implementeres av en rekke ulike institusjoner. Vi går gjennom de viktigste her. I den følgende teksten trekker vi i stor grad veksler på oppsummeringen av lovverket skrevet av Silje Sønsterudbråten i rapporten *Bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel* (Sønsterudbråten 2013).

KOM – Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel

En sentral aktør på feltet er Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM). KOM startet som et prosjekt med hjemmel i tiltak 29 i regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, «Stopp menneskehandelen» (2006–2009). Fra 1. januar 2011 ble KOM en permanent enhet, administrativt underlagt Politidirektoratet. Enhetens overordnede funksjon er å være en pådriver for bedre tverretatlig samarbeid mellom myndigheter og organisasjoner. Dette gjøres i praksis gjennom å bistå de øvrige aktørene og bidra med tverrfaglig informasjonsutveksling og kompetanseheving på feltet gjennom å være en arena for samarbeid mellom de ulike aktørene. KOM organiserer en tverretatlig samarbeidsgruppe og en operativ samarbeidsgruppe. Den tverretatlige samarbeidsgruppen består av direktorater og andre sentrale myndigheter. I den operative samarbeidsgruppen er organisasjoner og prosjekter som arbeider direkte med ofre for menneskehandel, representert. I tillegg organiseres det felles møter mellom de to gruppene samt mindre tverrfaglige/tverretatlige møteplasser der konkrete problemstillinger blir drøftet (Vollebæk 2012; Sønsterudbråten 2013). KOM har også som del av sitt mandat å utvikle informasjonsmateriell som kan brukes i arbeidet med å identifisere og gi bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel, samt å publisere årlige rapporter om omfang og utvikling på menneskehandelsfeltet.

Kommunalt og statlig barnevern, Barnevernvakten

Barnevernloven gjelder for alle barn som oppholder seg i riket. I henhold til barnevernloven § 1-1 skal barnevernet sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, skal få nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Dette ansvaret er delt mellom kommunene og staten. Det kommunale barnevernet har ansvaret for den daglige ivaretagelsen av barna, mens det statlige Bufetat har ansvar for å drive og sikre tilpassede plasseringssteder. I menneskehandelsaker har fagteamene i Bufetat ansvar for å bistå den enkelte barneverntjeneste med råd og veiledning (Sønsterudbråten 2013).

Den kommunale barneverntjenesten utfører det løpende arbeidet med å sikre at alle barn og unge som oppholder seg i deres kommune, ikke lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling. I de store byene er dette ansvaret fordelt på barnevernet i den enkelte bydel. Det overordnede ansvaret for å sikre trygge oppvekstvilkår gjelder for alle barn som oppholder seg i kommunen, uavhengig av om de har rett til å oppholde seg i Norge, eller om de er ofre for menneskehandel eller ikke. Den kommunale barneverntjenesten skal iverksette tiltak etter barnevernloven, enten akutt eller langvarig, frivillig eller med tvang. Plassering og institusjoner ivaretas av det statlige barnevernet på oppdrag av den kommunale barneverntjenesten. Oslo står utenfor det statlige barnevernet ved at kommunen har en egen barne- og familieetat som også har ansvar for institusjonstilbudet og bistand til bydelens barneverntjenester. Tiltak begrunnet med mistanke om menneskehandel er kun en del av de tiltakene som det kommunale barnevernet kan vurdere for mindreårige ofre for menneskehandel. Som vi kommer tilbake til senere, er det mange mindreårige med mistanke om menneskehandel som har fått god oppfølging av kommunalt barnevern, uten at dette er begrunnet med fare for menneskehandel.

De store byene har også en døgnbemannet barnevernvakt, og denne er ofte sentral i akuttfasen rett etter identifisering av mindreårige ofre, ettersom saker ofte dukker opp etter ordinær stengtid eller i helger.

Det statlige barnevernet ble etablert i 2004 med Bufetat organisert i fem regionale barnevernmyndigheter og en sentral barnevernmyndighet (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Bufdir). Det er opprettet 26 fagteam i de fem regionene, som skal være bindeledd til kommunene. De regionale barnevernmyndighetene skal bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet, bistå kommunene med rekruttering og formidling av fosterhjem, og de har ansvaret for at fosterhjemmene får oppfølging og veiledning. De regionale fagteamene har ansvar for å bistå den enkelte barneverntjeneste med råd og veiledning i menneskehandelsaker (RS Q-11/2006 B:9).

Etaten har også ansvar for etablering og drift av institusjoner og for godkjenning av private og kommunale institusjoner som benyttes etter barnevernloven (Gautun

2009). Det statlige barnevernet har også ansvar for drift av omsorgssentre for enslige asylsøkere under 15 år.

Bufetat driver én av to barnevernsinstitusjoner som tar imot barns om plasseres etter barnevernslovens §4-29-institusjoner. Oslo kommune driver den andre.

Tvangsplasseringer for mindreårige ofre og barnevernloven § 4-29 og 4-30

Det mildeste inngrepsprinsipp skal følges når barnevernet iverksetter tiltak for et barn. Erfaringene fra de første årene av 2000-tallet var at barnevernets tiltak og institusjoner i liten grad var egnet for det økende antall unge migranter der det ble tatt mistanke om at de var utsatt for menneskehandel. Barnevernet så et behov for tilpasset lovverk og institusjon når det gjaldt sikkerhet og oppfølging for denne gruppen barn. En endring i barnevernloven, § 4-29 og § 4-30, gir barnevernet anledning til på mistanke å iverksette omfattende og inngripende beskyttelsestiltak selv om det antatte offeret unndrar seg hjelp.² Paragrafen innebærer muligheten til å plassere et barn, på tolv år eller eldre, på en institusjon med begrensninger i bevegelsesfrihet, kommunikasjon per Internett/mobil og besøk for å hindre at barnet kommer i kontakt med bakmenn eller rømmer mens saken deres utredes av politiet, jamfør Prop. 43 L (2011-2012). Plasseringen på § 4-29-institusjonen kan skje i inntil seks måneder, og behovet skal vurderes av fylkesnemnda hver sjettede uke.

Fylkesnemnda

Fylkesnemnda er et uavhengig statlig organ som avgjør saker om tvang etter barnevernloven. Fylkesnemndas vedtak kan bare overprøves av domstolene. Arbeidsmåten i fylkesnemnda er langt på vei lik domstolenes. Partene i saker for fylkesnemnda er på den ene siden den kommunen som ønsker å sette inn et barnevernstiltak, og på den andre siden den private part som forslaget direkte gjelder.

Saker for fylkesnemnda starter ved at kommunen fremmer forslag om tiltak etter en faglig saksforberedelse. Fylkesnemndlederen skal deretter snarest beramme et forhandlingsmøte. I forhandlingsmøtet skal partene, som regel ved advokat, presentere saken for fylkesnemnda. Saken opplyses også gjennom forklaringer fra parter og vitner. I tillegg til nemndleder møter som hovedregel også et fagkyndig medlem og et alminnelig medlem. Etter møtet skal alle fylkesnemndas medlemmer rådslå om saken. Saken kan også avgjøres forenklet av nemndleder alene. Det finnes tolv fylkesnemnder for barnevern og sosiale saker.³

² Lovendringen i barnevernloven ble vedtatt 10. mai 2012, og loven trådte i kraft 1. august 2012.

³ Se <https://www.regjeringen.no/no/dep/bld/org/etater-og-virksomheter-under-barne-likestillings-og-inkluderingsdepartementet/fylkesnemndene-for-sosiale-saker/id418110>

Politiet

I Norge har hvert enkelt politidistrikt ansvar for å forebygge, avdekke og straffefølge menneskehandel. Kripos har et ansvar for analyse, bistand til politidistriktene og deltakelse i det internasjonale arbeidet mot menneskehandel. Politiet har videre plikt til å vurdere trusselsituasjonen som et offer for menneskehandel står overfor, og kan gi beskyttelse til vitner som anmelder menneskehandleren (Vollebæk 2012:93). Evalueringen av bruken av refleksjonsperioder fra 2010 viser at det er store forskjeller mellom hvordan politiet i Hordaland og i Oslo tolker og utøver sin rolle i arbeid knyttet til menneskehandel (Brunovskis, Skilbrei & Tveit 2010:73). Dette vil også være et tema for diskusjon i denne rapporten.

Politiets utlendingsenhet (PU) er et nasjonalt særorgan i politiet og bistår det øvrige politiet i utlendingssaker. PU har til oppgave å registrere asylsøkere som kommer til Norge, og å gjennomføre etterforskning for å fastsette identiteten til asylsøkere. PU uttransporterer personer med endelig avslag på sin søknad om opphold i landet som ikke selv forlater landet ved utreisefrist, og andre uten lovlig opphold. Politiets utlendingsinternat på Trandum drives av PU.

Utlendingsdirektoratet

Utlendingsdirektoratet (UDI) er et sentralt statlig organ i arbeidet med å legge til rette for identifisering og oppfølging av antatte ofre for menneskehandel. Ofre for menneskehandel er i all hovedsak utenlandske statsborgere, de fleste uten lovlig opphold i Norge. UDI er av den grunn involvert i mange faser av disse sakene.

Søknad om beskyttelse (asyl), søknad om refleksjonsperiode og eventuell søknad om begrenset opphold for ofre for menneskehandel behandles av UDI, og UDI er sentrale i arbeidet med retur og reetablering av ofre som ikke får lovlig oppholdstillatelse i Norge. En rekke rundskriv og interne meldinger gir føringer for arbeidet med menneskehandel, blant annet UDIs ansvar for å identifisere og følge opp mulige ofre for menneskehandel (RS 2011-007), håndtering av spørsmål knyttet til menneskehandel i asylsaker (IM 2011-002) og behandling av søknader om begrenset oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel (RS 2010-141) (Sønsterudbråten 2013). UNE har ansvar for klagebehandling av alle asylsøknader.

Antatte ofre for menneskehandel kan søke om begrenset oppholdstillatelse (refleksjonsperiode mv.), jf. utlendingsforskriften § 8-3. Mulighetene for å søke om ulike tillatelser gjelder også for barn, men dette er en praksis som har blitt kritisert fra flere hold. I en evaluering av refleksjonsperioden (Brunovskis, Skilbrei et al. 2010) blir det påpekt at refleksjonsperioden ikke alltid er et passende oppholdsgrunnlag for

mindreårige, siden deler av den uttalte hensikten med denne er at det mulige offeret skal reflektere over hvorvidt han eller hun vil samarbeide med politiet (UDI Rundskriv; RS 2010-141). Dette bør ikke være med i beregningen for mindreårige ofre, siden beslutninger her må tas utelukkende på grunnlag av barnets beste. Den finske rapportøren for menneskehandel fremfører en lignende bekymring i forbindelse med at mindreårige også der er blitt innvilget refleksjonsperiode (The Finnish National Rapporteur on Trafficking in Human Beings 2010:81). Disse studiene anbefaler at mindreårige ofre får mulighet til å få avklart sin oppholdsstatus uten at det legges en forventning til at de samarbeider med politiet. Dersom den mindreårige ønsker å søke asyl i Norge, vil det ikke være i den mindreåriges interesse å først søke refleksjon, da mulighetene for å få innvilget opphold vil være lavere om de fyller 18 år før en eventuell asylsøknad behandles.

UDI tar i sin saksbehandling stilling til en søkers identitet, herunder alder. UDI vil i mange saker tilby en medisinsk aldersundersøkelse som ledd i identitetsavklaringen. En medisinsk aldersundersøkelse kan tilbys til søkere som oppgir at de er enslig mindreårige, dersom det ikke med rimelig sikkerhet er mulig å fastslå om søkeren er over eller under 18 år, eller den enslige mindreårige antas å være under 18 år, men det foreligger likevel tvil om den oppgitte alderen, jf. utlendingsloven § 88 og UDIs rundskriv RS 2010-183. Selv om andre etater i teorien kan velge å fastsette egen alder, blir den alder som fastsettes av UDI i vedtaket, ofte gjeldende også andre steder.

UDI har også ansvar for å gi mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år et bo- og omsorgstilbud på et asylmottak. Den innledende asylprosessen med asylintervju og aldersundersøkelse gjennomføres i hovedsak når den mindreårige er plassert i et transitmottak. Når denne fasen er over, overføres asylsøkeren til et ordinært mottak for mindreårige inntil saken er avgjort og de enten skal bosettes i en kommune eller returneres til et annet europeisk land der de har søkt asyl tidligere (jf. Dublin III-forordningen), eventuelt returneres til hjemlandet om foresatte/omsorgspersoner er blitt identifisert. UDI har utarbeidet en rekke rundskriv som berører rutiner for saksbehandling, identifisering og oppfølging av mulige ofre for menneskehandel (Sønsterudbråten 2013).⁴

⁴ De mest sentrale er: RS 2011-007: Utlendingsforvaltningens ansvar for å legge til rette for å identifisere og gi oppfølging til mulige ofre for menneskehandel, RS 2011-007V1: Veiledning for samtale med mulige ofre for menneskehandel, RS 2013-014: Oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel (refleksjonsperiode mv.), IM 2014-004: Asylavdelingens håndtering der søkere er mulige ofre for menneskehandel, RS 2014-022: Innledende saksbehandling i hurtigsporet for enslige mindreårige asylsøkere, RS 2014-020: Retningslinjer for når asylsøkere forsvinner og melder seg på nytt eller påtreffes, RS 2015-007: Krav til identifisering og oppfølging av beboere i mottak som kan være utsatt for menneskehandel eller vold i nære relasjoner, RS 2015-007V1 Tiltakskort - Menneskehandel.

Tverretatlige operative team (TOT)

I noen kommuner er det opprettet tverretatlige operative team (TOT). Hensikten med teamene er å etablere grunnlaget for et samarbeid om saker med mistanke om menneskehandel gjennom å presisere eget og hverandres ansvar og rutiner for samarbeid i konkrete saker, og eventuelt å møtes for å drøfte og følge opp en konkret sak. TOT vil kunne fungere som et koordineringsteam for oppfølgingen mellom etatene etter å ha fått melding om at en person antas å være offer for menneskehandel. Deltakere i samarbeidsmøter som gjelder mindreårige, kan være barneverntjeneste, fagteam, politi, UDIs regionale kontaktperson for menneskehandelsaker, representant/verge, bistandsadvokat, asylmottak/omsorgssenter, alle instanser som har mandat i saker om mulige ofre for menneskehandel. Som oftest består gruppen av faste personer fra de ulike instansene med myndighet til å handle slik at de kan samles raskt og ta saken videre ved behov.

Oppsøkende tjenester

De oppsøkende tjenestene i kommunene rundt om i landet er ulikt organisert og har ulike navn. De kalles blant annet utekontakter, uteseksjoner, ungdomskontakter, uteteam, feltteam og gateteam. Tendensen i Norge i dag er at flere kommuner starter opp oppsøkende ungdomstjenester, da de ser nytten av å supplere sine ordinære tjenester med oppsøkende sosialt arbeid i ungdomsmiljøene (Sønsterudbråten 2013).

Oppsøkende tjenester kommer gjennom sitt arbeid på gata i kontakt med barn og unge som kan være utnyttet i menneskehandel. Særlig utnyttning til prostitusjon, salg av narkotika, vinningskriminalitet, tigging og gatesalg/gateartisteri kan forekomme på de arenaene oppsøkende sosialarbeidere arbeider på til daglig (Vollebæk 2012:95).

3 Erfaringer i rettsapparatet

Rettsstilling

I forbindelse med forpliktelsene gitt i artikkel 5 i FNs menneskehandelsprotokoll ratifisert i 2003 ble det innført et eget straffebud mot menneskehandel i 2003. Forbudet lød:

«§ 224 Den som ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd utnytter en person til

- a) prostitusjon eller andre seksuelle formål,
- b) tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tigging,
- c) krigstjeneste i fremmed land eller
- d) fjerning av vedkommendes organer,

eller som forleder en person til å la seg bruke til slike formål, straffes for menneskehandel med fengsel inntil 5 år.

På samme måte straffes den som

- a) legger forholdene til rette for slik utnyttelse eller forledelse som nevnt i første ledd ved å anskaffe, transportere eller motta personen,
- b) på annen måte medvirker til utnyttelsen eller forledelsen, eller
- c) gir betaling eller annen fordel for å få samtykke til utnyttelsen fra en person som har myndighet over den fornærmede, eller som mottar slik betaling eller annen fordel

Den som begår en handling som nevnt i første eller annet ledd mot en person som er under 18 år, straffes uavhengig av om vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd er anvendt. Villfarelse om alder utelukker ikke straffskyld, med mindre ingen uaktsomhet foreligger i så måte.

Grov menneskehandel straffes med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på om den som ble utsatt for handlingen, var under 18 år, om det ble brukt grov vold eller tvang, eller om handlingen ga betydelig utbytte. Villfarelse om alder er uten betydning, med mindre ingen uaktsomhet foreligger i så måte».

I henhold til den norske straffeloven § 224 behøver ikke handlingene ha innebåret at en nasjonalstatlig grense er krysset. Vi har også rettspraksis på at loven er anvendt slik (LB-2007-124738).

I første ledd angis det at forbudet skal ramme «utnyttning», og i forarbeidene (Ot.prp. nr. 62 (2002-2003)) stadfestes det at man med dette vil ramme handlinger der noen bruker en annen person for «å oppnå en fordel for seg selv». Dette behøver ikke være snakk om en konkret betaling, men kan handle om et gode i form av posisjon eller gjentjenester.

Det ble gjort en revisjon av straffebudet i 2006. Med Ot.prp. nr. 50 (2005-2006) ble tigging eksplisitt inkludert som formål i straffeloven § 224, og en streng definisjon av aktsomhet med hensyn til alder ble inkludert i § 224 fjerde ledd. Den første endringen ble gjort med referanse til avkriminaliseringen av tigging i og med opphevelsen av løsgjengerloven i 2006 og en opplevd økning i tigging som framsto organisert. Den andre endringen innebar en harmonisering av hvordan spørsmål om villfarelse om alder blir håndtert i møte med annen alvorlig kriminalitet. Straffeloven § 224 anlegger en streng forståelse av aktsomhet, kravet er ingen uaktsomhet. Forbudet mot menneskehandel ble første gang brukt i 2005, i Trondheim tingrett⁵ i en sak hvor ett av ofrene var mindreårig. I denne saken var nettopp villfarelse om alder et av temaene. Spørsmålet om villfarelse om alder har vært mindre viktig siden denne avklaringen. Handlingen behøver ikke å ha funnet sted fordi noen er en mindreårig for å rammes av straffebudet (Ot.prp. nr. 50 (2005-2006)).

Paragraf 224 tredje ledd omhandler menneskehandel med mindreårige ofre og hvordan kravet til midlene stilt opp i første ledd tilsidesettes om offeret er mindreårig. Bakgrunnen for dette er FNs menneskehandelsprotokoll artikkel 5, jamfør artikkel 3 bokstav c og d (Ot.prp. nr. 62 (2002-2003)). Dette betyr at så lenge det mindreårige offeret er utnyttet til et av formålene listet opp i andre ledd, stilles det ikke krav til at dette har kommet i stand gjennom «vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd». Jeg kommer under tilbake til hvordan det fungerer i praksis.

Paragraf 224 fjerde ledd beskriver under hvilke omstendigheter menneskehandelen skal dømmes som grov, noe som gir en strafferamme på ti år, mot fem år for simpel menneskehandel. I leddets andre punktum angis situasjoner der fjerde ledd kan komme til anvendelse, og mindreårige ofre er blant de situasjonene.

I tillegg kan dom for handlinger etter andre og fjerde ledd også skjerpes hvis handlingene foregikk som et ledd i organisert kriminalitet i henhold til straffeloven § 60, men dette spørsmålet vil jeg ikke gå nærmere inn på her.

Rettspraksisen beskrevet under forholder seg til dette straffebudet. 1. oktober 2015 trådte straffeloven av 2005 i kraft. I denne er det noen endringer som har relevans for

⁵ Rt-2006-111

videre straffeforfølgning av menneskehandel. Straffeloven § 224 har blitt erstattet av to paragrafer: §§ 257 og 258.

«§ 257. *Menneskehandel*

Den som ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd tvinger, utnytter eller forleder en person til

- a) prostitusjon eller andre seksuelle ytelser,
- b) arbeid eller tjenester, herunder tiggning,
- c) krigstjeneste i fremmed land, eller
- d) å samtykke i fjerning av et av vedkommendes indre organer,

straffes for menneskehandel med fengsel inntil 6 år.

På samme måte straffes den som

- a) legger forholdene til rette for slik tvang, utnyttelse eller forledelse som nevnt i første ledd ved å anskaffe, transportere eller motta personen,
- b) på annen måte medvirker til tvangen, utnyttelsen eller forledelsen, eller
- c) gir betaling eller annen fordel for å få samtykke til en slik handlemåte fra en person som har myndighet over den fornærmede, eller som mottar slik betaling eller fordel.

Den som begår en handling som nevnt i første eller annet ledd mot en person som er under 18 år, straffes uavhengig av om vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd er anvendt. Den som var uvitende om at fornærmede var under 18 år, straffes hvis han på noe punkt kan klandres for sin uvitenhet».

Det er noen viktige endringer å merke seg ved dette nye straffebudet for menneskehandel. Den viktigste endringen er et vilkår om tvang i formålsbeskrivelsen i § 224: «*Tvangsarbeid eller tvangstjeneste*» er flyttet opp i første ledd i § 257 sammen med virkemidlene «vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd». I forarbeidene står det om denne endringen (Ot.prp. nr. 22 (2008-2009)): «Dette uttrykker bedre at også for eksempel prostitusjon kan ha elementer av tvang i seg. For øvrig er realitetsendringer ikke tilsiktet». I paragrafens tredje ledd stadfestes, som i § 224, betydningen av uaktsomhet når det gjelder alder, men den nye formuleringen lyder: «Den som var uvitende om at fornærmede var under 18 år, straffes hvis han på noe punkt kan klandres for sin uvitenhet». Dette er et ledd i en harmonisering av språkdrakten, ikke en realitetsendring av aktsomhetskravet; det skal fortsatt være strengt.

Strafferammen er utvidet til seks år. Dette er ikke ment som en straffeskjerpelse, men reflekterer at den nye straffeloven har færre strafferammer.

Grov menneskehandel er skilt ut som eget straffebud:

«§ 258 *Grov menneskehandel*

Grov menneskehandel straffes med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov skal det særlig legges vekt på om den som ble utsatt for handlingen var under 18 år, om det ble brukt grov vold eller tvang og om handlingen har medført betydelig utbytte. Den som var uvitende om at fornærmede var under 18 år, straffes hvis han på noe punkt kan klandres for sin uvitenhet».

Denne paragrafen er ment å være en uforandret videreføring av § 224 fjerde ledd (Ot. prp. nr. 22 (2008-2009)). Her ser vi samme endring i formuleringen om aktsomhet rundt offerets alder som i straffeloven § 257. Listen over situasjoner som kan gi dom som grov overtredelse, er den samme som i § 224.

Oversikt over kjennelser etter § 224 med mindreårige ofre så langt

Det foreligger ti fellende dommer etter straffeloven § 224 hvor mindreårige ofre gir dom etter tredje og/eller fjerde ledd. To av dommene er i samme sak, det vil si at det er ni individuelle saker med mindreårige ofre. Disse sakene har gitt dom til én–seks gjerningspersoner, typisk mer enn én, og sakene har hatt mellom ett og tolv ofre. Nasjonaliteten til gjerningsperson og offer er i flertallet av sakene den samme, men flere av sakene har sammensatte grupper av gjerningspersoner og ofre. Av de ni individuelle sakene er tre for formålet «prostitusjon», to for «andre seksuelle formål» og fire for «tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tiggings». Det er kun de siste fire årene vi har sett fellende dommer for dette siste formålet, og i den forbindelse har retten håndtert spørsmål om avgrensning av formålsbeskrivelsen. I tre av disse sakene har det vært spørsmål om gjerningspersoner i nær familie med ofrene. I tillegg til fellende dom i ni individuelle saker med mindreårige ofre har det vært en frikjennelse i en sak om utnyttning til «tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tiggings», og i den saken diskuteres avgrensning av formålsbeskrivelsen og spørsmålet om familietilknytningen grundig. Derfor vil drøftinger fra lagmannsretten og Høyesterett fra den saken også trekkes inn i diskusjonen under. Det finnes også en sak hvor et av ofrene ble rekruttert inn i en senere utnyttende situasjon som mindreårig (TJARE-2008-69332), men hvor det ikke ble tatt ut tiltale etter § 224 tredje ledd. Dette kan skyldes at offeret var overårig før arbeidsforholdet utviklet seg til utnyttning, det har vi ikke kunnskap om. Den saken trekker vi ikke inn i den videre drøftingen siden spørsmålet om offerets alder ikke ble redegjort for eller diskutert i kjennelsen.

I norsk rett har rettspraksis en viktig rolle; lovens bokstav gis innhold gjennom hvordan dommere tolker den og dømmer i henhold til den. Betydningen av rettspraksis i norsk rett innebærer at tolkningsspørsmål avgjøres løpende uten at dette innebærer at lovteksten behøver å endres. I nye rettssaker skal tidligere rettspraksis være førende. Rettspraksis reflekterer slik endring over tid i hva vi forstår som straffeverdig, eller hva vi mener med begreper. I kjennelsene til sakene over foretas det en lovtolkning som løpende definerer hva menneskehandel *er* i rettslig forstand. Under vil vi vise fram og diskutere hva vi mener er sentrale avgrensningsspørsmål i møte med menneskehandel med mindreårige ofre. Det er viktig å ta med i betraktning at de kravene som må stilles før en sak kvalifiserer som en menneskehandelsak av påtalemyndighetene, kan være noen andre enn de som stilles av andre instanser. Politiet og påtalemyndighetene gjør en vurdering av om sakene rammes av loven, men de gjør også prioriteringer som innebærer at menneskehandel er langt mer enn det som pådømmes i norsk rett. Samtidig setter rettspraksis presedens og påvirker identifiseringen og rettighetstildelingen som andre instanser står for. Derfor er det viktig å følge med på rettspraksis og løpende bedømme om det man finner straffeverdig i lys av norsk lov og norske forpliktelser, faktisk er det som straffes.

Hva menes med «tvang» i formålsbeskrivelsen?

Selv om straffeloven § 224 utvetydig slår fast at midlene beskrevet i første ledd ikke er nødvendige for at forhold med mindreårige ofre regnes som menneskehandel, stiller formålsbeskrivelsen «tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tiggings» retten overfor en utfordring. I motsetning til de andre formålene vises det her til en eller annen form for tvangsforhold, som må gjøres relevant også om offeret er mindreårig. Hva som skal regnes som «tvang» i denne sammenhengen, har blitt diskutert i alle rettssakene om utnyttning av mindreårige til «tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tiggings». I det følgende kommer jeg til å vie litt plass til å avklare hva som sies om dette i forarbeidene og dommene, og hvilke implikasjoner dette har.

I forarbeidene til revisjonen av § 224 i 2006⁶ (Ot.prp. nr. 50 (2005-2006)) stadfestes det at «tvang» i denne sammenhengen betyr at offeret «ikke har kommet frivillig inn i arbeidsforholdet og/eller ikke kan komme frivillig ut av det», og dette er en formulering som har blitt brukt i flere av dommene. Dette er også en forståelse av «tvang» som stemmer overens med Peder Kjerschows (1930) lovkommentar til straffeloven av 1902. Høyesteretts ankeutvalg stadfester denne fortolkningen av begrepet «tvang» som at offeret «ikke har kommet frivillig inn i arbeidsforholdet og/

⁶ 30. juni 2006 nr. 48

eller ikke kan komme frivillig ut av det» (linje 43), og Høyesterett omtaler dette som «en eller annen form for press» (linje 43, se også linje 46).

Som nevnt over stiller formålsbeskrivelsen «tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tiggings» retten overfor et problem ved at den må påvise tvang i en eller annen form, og jeg finner at i mange av sakene er det tilfelle at flere forhold enn alder er relevante, slik at retten i realiteten etablerer at offeret har befunnet seg i en *ytterligere sårbar situasjon*.

Forsvarerne i en større sak med gjerningspersoner og ofre fra Romania (Rt-2011-1061, linje 39) bestred i forbindelse med fengslingskjennelse hvordan lagmannsretten hadde tolket § 224 når den ikke trakk inn «momenter som har betydning for om det foreligger 'misbruk av sårbar situasjon', og ved å ikke ta stilling til om de fornærmede ble tvunget eller følte seg tvunget». Lagmannsretten uttalte dog at begrepene «tvangsarbeid» og «tvangstjenester» indikerer at det må finnes et «element av tvang», og gjør frivillighet relevant (Rt-2011-1061, linje 41).

Da samme sak om utnyttning av mindreårige i romfamilie gikk i Bergen tingrett, ble følgende gjerningsbeskrivelse inkludert i saken:

utnyttet eller forledet C, D og F i fellesskap G, født 0.0.1995, til ufrivillig å stjele, selge falske gullvarer og/eller tigge penger [...] De presset henne til handlingene i det hun ikke hadde kommet frivillig inn i arbeids- eller tjenesteforholdet, og/eller ikke kunne komme frivillig ut av det, på grunn av vold eller trusler og/eller hennes avhengighetsforhold til de voksne, hennes lave alder, analfabetisme, mangelfull skolegang og språkkunnskaper, og mangel på penger til mat, returbillett, sted å bo og kjennskap til hjelpeapparatet (TBERG-2011-194827:3).

I andre saker presenterer man ikke fullt så mange argumenter for sårbarhet, men i stedet vektlegger man det avhengighetsforholdet som oppstår når ofre ikke kjenner norsk og Norge, for eksempel i LG-2011-183102⁷ side 8: «*press/avhengighetsforhold*». I denne saken beskrives det at de mindreårige var redde for barnevernet og for å bli tatt av politiet, og at gjerningspersonen hadde gitt dem beskjed om at de ikke ville få penger av tiltalte hvis de avsluttet turen tidligere.

I LE-2013-190528 formuleres situasjonen rundt de mindreårige ofrene slik: «Selv om barna hadde blitt med frivillig på turen, kom lagmannsretten til at de hadde blitt utsatt for *et visst press*, og at utnyttelse til narkotikavirksomhet også rammes av straffeloven § 224.»

Viktig i denne sammenhengen, og for videre tolkning av kravene, er hvordan Høyesterett konkluderer om hva som menes med «tvang»: «Høyesterett viste til

⁷ Legdommerne svarte ja på skyldspørsmålet, men ja-et på grov menneskehandel (4. ledd) ble tilsidesatt av fagdommerne, fordi de mente at beviskravet ikke var oppfylt (s. 6). Aktor frafalt anklage etter 4. ledd, nødvendig for sakens framgang (s. 6). Dømt etter 3. ledd.

at det må foreligge *et misforhold mellom de tiltalte og de fornærmede* for å konstatere utnyttning, og til at tvangsarbeid forutsetter at det er utvist *en form for press*, selv om det ikke stilles strenge krav til den tvangen som må være utøvd» (HR-2013-104-A).

I saker som omhandler utnyttning i prostitusjon, behøver ikke retten på samme måte ta stilling til om det har funnet sted «tvang». Jeg ser likevel at tilleggsargumenter om sårbarhet brukes. Det gjelder for eksempel i den første fellende dommen med mindreårig offer, der lagmannsretten slo fast følgende: «Spesielt nevner lagmannsretten at D, som ble rekruttert da hun var knapt 16 ½ år, var uten arbeid og bolig. Hun var helt uten inntekter og livnærte seg av småkriminalitet. Det må legges til grunn at hun var et meget lett bytte da hun fikk tilbud om å prostituere seg. [...] Det er intet som tyder på at noen av de fornærmede hadde prostituert seg tidligere.»⁸ I en nyere sak om utnyttning i kriminalitet slo lagmannsretten fast at gjerningspersonene sto for (LG-2011-183102): «utnyttelse av D f. 0.0.1993 sin sårbare situasjon [og derfor] forledet henne til å reise fra byen Taurage i Litauen og til Norge [...] D var i en sårbar situasjon i Norge, uten omsorgspersoner, penger til mat eller returbillett, sted å bo, og hun kunne ikke norsk, eller hadde kunnskap om det norske hjelpeapparatet».

«Tvang» blir således operasjonalisert som «press» og «misforhold», samtidig som mange av kjennelsene i realiteten også etablerer sårbarhet og inkluderer det i drøftingen. Presentasjon av sårbarhet utover lav alder i dommene har også en betydning utover å underbygge oppfylling av straffebudets betingelser. Det er informasjon som inngår i å stadfeste grovhet og overlast, og er slik sett også momenter som kan være inkludert for å underbygge straffeutmålingen.

Med ny straffelov flyttes vilkåret om tvang til § 257 første ledd og listes der opp sammen med tvangsmidlene: «Den som ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd tvinger, utnytter eller forleder». Når offeret er under 18, bortfaller kravet om at midlene «vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd» er anvendt. Kravet er likevel at offeret er tvunget eller forledet. «Tvang» og «forledelse» framstår slik som midler til «utnyttning», som er konsekvensen av handlingen, for eksempel i form av urimelig fortjeneste. Formålet med denne endringen er ikke presentert i forarbeidene, og mulighetene for endringer i rettspraksis på grunn av dette er ikke diskutert. Slik paragrafen er formulert nå, framstår «utnyttning» som et virkemiddel, siden det er listet opp sammen med virkemidlene tvang og forledelse, ikke et formål, slik det er definert i forarbeidene og Palermoprotokollen, og dette skaper en uklarhet. Hvis retten likevel behandler «utnyttning» som en handling framover, blir det viktig å avklare hvor store fordeler en arbeidsgiver skal ha av arbeidet til en arbeidstaker under 18 år, før det regnes som utnyttning i og med at alle arbeidstakere som ansetter mindreårige tjener på det i en eller annen forstand.

⁸ LF-2005-71379-2

Hvordan diskuteres familietilknytning?⁹

Utnytting til de formålene som er omtalt i straffeloven § 224 og straffeloven av 2005 § 257, kan foregå i regi av familien, og det faktum at mindreårige forventes å fortsatt inngå i opphavsfamilien sin og være underlagt foreldrenes myndighet, kan gjøre det vanskelig å skille det ene fra det andre. Straffebudet eller lovforarbeidene skiller ikke på ulike relasjoner mellom gjerningspersoner og ofre; det er handlingene som står i sentrum. I norsk rettspraksis så langt har vi hatt flere saker hvor nettopp familierelasjonen mellom gjerningsperson og offer er viktig.

Det er ikke tvil om at familiemedlemmer utnytter hverandre i menneskehandel. Dette er kjent både fra Norge og internasjonalt. Familietilknytningen kan framstilles som noe som gjør handlingen mindre skadelig for offeret, men det kan også være noe som gjør situasjonen vanskelig. Øvre Romerike tingrett (TOVRO-2013-135203) slo i en sak hvor mindreårige egne barn var utnyttet til innførsel av khat, fast: «Retten finner at jo større avhengighet den mindreårige har av den voksne, jo mindre uttalt må presset eller tvangen være.» I saker der familiemedlemmer står direkte for utnytting, blir det rettet oppmerksomhet spesielt mot det systematiske ved dette. Dette gjelder særlig omtalen av familierelasjonene i en sak som endte i felle dom for grov menneskehandel i Bergen tingrett (TBERG-2011-194827).

Som beskrevet over har man i rettspraksis så langt operasjonalisert «tvangen» i «tvangsarbeid eller tvangstjenester» til «press», «avhengighetsforhold» og «misforhold». Press, avhengighet og alders- og maktulighet kjennetegner foreldre–barnrelasjoner, og dette ble tematisert i en sak som gikk i Larvik tingrett (13-149986MED-LARV), hvor en far ble dømt for å utnytte sine barn til å samle inn penger urettmessig (s. 4):

«Vilkåret «tvangsarbeid eller tvangstjenester» setter ikke strenge krav til tvangen som må foreligge og det skal lite til for å kontaktere [sic!] en eller annen form for press, men det går også en nedre grense for hva som etter omstendighetene kan anses som tvang. Det må også foreligge en grense mellom press som i lovens forstand må anses som tvang, og press som følger av foreldrenes myndighet til å organisere familiens hverdag.»

Også i en sak hvor Høyesterett avviste påtalemyndighetens anke i forbindelse med varetektsfengsling, Rt-2012-1175, diskuteres eksplisitt forholdet mellom det presset som omfattes av rimelig utøvelse av foreldremyndighet, og press som omfattes i § 224, jamfør drøftingen over. I en sak hvor påtalemyndighetene ønsket varetektsfengsling av foreldre som hadde reist rundt med barna sine i skolens ferie og spilt på gata, konklud-

⁹ For utnytting i familieforhold finnes det også andre straffebud som kan komme til anvendelse. I straffeloven av 1902 gjaldt dette spesielt § 218 og § 253 om tvangsekteskap.

derte lagmannsretten med at det må (LG-2012-107818): «foreligge en grense mellom press som i lovens forstand må rubiseres som tvang, og press som følger av foreldrenes alminnelige myndighet til å organisere familiens hverdag [...] Forholdet preges snarere av at barna er med foreldrene på en del av deres inntektsgivende aktivitet, og deltar i denne delen av aktiviteten til fordel for familiefellesskapet». Høyesteretts ankeutvalg stadfestet lagmannsrettens forståelse av at dette ikke kan omfattes av kravet om «utnyttning» (Rt-2012-1175). «Familiefellesskap» og deltakelse i familiens «levesett» er begreper som brukes, og det å være med familien sin framstår som et gode i disse sakene. Det er klart at det kan være at dette betyr at barna befinner seg i en vanskelig situasjon og har et hardt liv, men det skyldes problemer på et annet nivå en individuell utnyttning fra foreldrene. Da er det tvilsom praksis å bruke straffeloven i møte med problemer som mer naturlig hører hjemme under velferdstiltak. Det betyr ikke at man ikke skal problematisere makt og utnyttning i familierelasjoner, men at ikke alle vansker barn befinner seg i, skyldes foreldrene. Når vi ser hen til svensk rettspraksis, ser vi at det samme argumentet er brukt (Länstyrelsen i Stockholm 2012:62): «Maria hade delat föräldrarnas miserabla villkor, hon hade varken haft det bättre eller sämre än de.»

Forholdet mellom tredje og fjerde ledd i straffeloven § 224

Det er viktig å kartlegge anvendelsen og tolkningen av henholdsvis straffeloven § 257 og § 258, tidligere § 224 tredje og fjerde ledd, i saker med mindreårige ofre. § 257 viser til hvordan offerets status som underårig betyr at kravene til handlinger i første ledd bortfaller, mens § 258 åpner opp for tiltale og dom for grov menneskehandel i tilfeller der offeret er under 18. Det er vanskelig å se hva forskjellen i beviskrav og alvorlighet handler om. I forarbeidene står det om kravet til fjerde ledd (Ot.prp. nr. 50 (2005-2006)): «Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov vil et moment være om den som ble utsatt for handlingen er under 18 år.» Alder er altså et av flere momenter uten at forarbeidene eller lovteksten indikerer hvordan man skal vekte forholdet mellom dem, og et sentralt spørsmål er om situasjonene som listes opp, er tilstrekkelige til at handlingen er grov.

I flere av sakene omtales dom etter fjerde ledd som en direkte følge av at saken involverer mindreårige ofre. Bergen tingrett (TBERG-2011-194827) slo for eksempel fast (s. 14):

«Fornærmede, H, var under 18 år da forholdet fant sted, og Straffelovens § 224, 4. ledd som skjerper straffen for grov menneskehandel, kommer derfor til anvendelse.» Her framstilles dom som grov menneskehandel som en nødvendig følge av offerets

alder («derfor»). Videre diskuteres det ikke om saken viser at andre av vilkårene til fjerde ledd er til stede. I stedet stadfestes det at det at saken ikke inneholder «enkelstående handlinger som i seg selv kan karakteriseres som grove overtredelser i den forstand at fornærmede har lidd overlast.»

I og med at det med dette ikke bare gjøres relevant at offeret er mindreårig, men også flere år under 18, kan det være at dommerne mener forholdet mellom grovhet og alder bør slå ut, men det redegjøres ikke for hvordan denne informasjonen har spilt inn, for eksempel i straffeutmålingen. Formuleringen i tiltalen i saken lød: «Er handlingen i spørsmål 5 [om handlingene utgjør menneskehandel] å anse som grov menneskehandel, idet det *særlig er lagt vekt på* at den som ble utsatt for handlingen var under 18?»

Det framstår som om det er usikkerhet om hvorvidt offerets status som mindreårig er et tilstrekkelig vilkår for å pådømme grov uaktsomhet, eller om det også må påvises andre kjennetegn i saken, som nevnes i straffeloven § 224 fjerde ledd.

I den nye straffeloven er grov menneskehandel skilt ut som et eget straffebud: § 258. I denne listes situasjoner som kan gi dom som grov overtredelse, på samme måte som i § 224, noe som betyr at det fortsatt er uavklart om det er tilstrekkelig å tilfredsstille ett av kravene.

Hvordan avgrenses formålene?¹⁰

Loven angir hvilke formål som skal regnes med i definisjonen av menneskehandel. I § 224 ble disse angitt som «prostituasjon og andre seksuelle formål», «tvangsarbeid og tvangstjenester, derunder tiggings», «krigstjeneste i fremmed land» og «fjerning av vedkommendes organer». De anvendte formålene så langt i norsk rettspraksis er «prostituasjon og andre seksuelle formål» og «tvangsarbeid og tvangstjenester, derunder tiggings». Den første dommen for utnyttning til tvangsarbeid kom i 2008. Den gjaldt voksne ofre, men det ene offeret var 17 da han ble rekruttert inn i arbeidsforholdet. Som nevnt ble det i 2006 foretatt en revisjon av straffeloven § 224 for å eksplisitt ramme utnyttning til tiggings.

Det har vært drøfting av grensene for gjerningsbeskrivelsen i forbindelse med noen rettsaker, noe vi mener det er interessant å se nærmere på i og med at det registreres antatte ofre for utnyttingsforhold som så langt ikke er prøvd rettslig.

¹⁰ En annen avgrensning som følger av rettspraksis i saker med mindreårige ofre, er om «kunder» kan regnes som menneskehandlere. Høyesterett (Rt-2011-1127) vurderte en slik lovanvendelse i en sak hvor tiltalte betalte penger (til studio og foresatte) for å få ta pornografiske bilder av fire 11–16 år gamle ukrainske jenter.

I Bergen tingrett gjaldt utnyttningen av en av de mindreårige at hun solgte uekte ringer/smykker sammen med de tiltalte (TBERG-2011-194827:11): «Selv om forholdet ikke ligger i kjerneområdet for det som benevnes som menneskehandel, foreligger det etter rettens oppfatning objektivt sett en utnyttelse av G fra de tiltaltes side i denne forbindelse.» Det dommen her viser til, er at salg av smykker ikke nødvendigvis kan regnes som arbeid eller tjeneste, men retten går ikke videre i å diskutere dette.

I en sak i Larvik tingrett (13-149986MED-LARV) var det snakk om utnyttning til innsamling av penger til en ikke-eksisterende veldedig organisasjon. I denne dommen ble det ikke gjennomført en prinsipiell avklaring av om dette rammes av loven, siden pengeinnsamlingen utover i dommen omtales som «tigging».

I Ot.prp. nr. 50 (2005-2006) slås det fast at begrepet «tvangstjenester» er ment å fange opp ulike situasjoner der utnyttning kan foregå:

«Gatemusikanter som yter musikk som vederlag vil neppe kunne sies å tigge, men dersom disse er utnyttet eller forledet til slik virksomhet med de maktmidler som § 224 første ledd regner opp, vil de fanges opp av alternativet «tvangstjenester». Tilsvarende vil gjelde for den som driver akrobatikk eller de som tilbyr roser eller andre tilsvarende gjenstander mot en slant. Det kan også tenkes andre liknende former for «tjenester» som ytes, men som ikke naturlig kan karakteriseres som «tigging».»

Spørsmålet har også vært oppe i forbindelse med et fengslingskrav (LG-2012-107818). Lagmannsretten konkluderte med at gateartisteri kunne regnes som et av formålene, med referanse til forarbeidene.

Høyesterett behandlet i 2014 spørsmålet om hvorvidt utnyttning til innførsel av narkotika er å forstå som innenfor gjerningsbeskrivelsen, noe Høyesteretts ankeutvalg stilte seg bekreftende til (HR-2014-975-U). Vi vil også minne om at LE-2013-190528 slo fast at «utnyttelse til narkotikavirksomhet også rammes av straffeloven § 224», en konklusjon Høyesterett støttet. Innførsel av narkotika er en form for kriminalitet, og med denne dommen ble også spørsmålet om hvorvidt det å utnytte noen gjennom kriminalitet inngår i menneskehandelsdefinisjoner, avklart, noe noen av høringsuttalelsene stilte spørsmål ved da § 224 skulle revideres i 2006 (Ot.prp. nr. 22 (2008-2009)).

I den nye § 257 er formuleringen av formålene «prostitusjon eller andre seksuelle ytelser», «arbeid og tjenester, derunder tigging», «krigstjeneste i fremmed land» og «få samtykke i fjerning av et av vedkommendes indre organer», noe vi kommer tilbake til under.

Det er så langt ikke rettslig prøvd hva som skal regnes som del av formålet «krigstjeneste i fremmed land» og dette er heller ikke en av formålene gitt av forpliktelsene etter FNs menneskehandelsprotokoll. En mulig anvendelse av dette formålet er tilfeller av rekruttering i Norge av mindreårige til krigshandlinger i Syria, men det har så langt ikke blitt forsøkt.

Det er ikke bare spørsmålet om hvilke utnyttingsformål som inngår i lovens definisjon, som er viktig, men også spørsmålet om hvorvidt det er noen forskjell mellom dem. Dette gjelder spesielt om alle formålene skal regnes som like skadelige. I diskusjoner i dommene om de forskjellige formålene gjøres det noen ganger relevant om handlingene i seg selv kan regnes som skadelige. I lagmannsrettens diskusjon om «utnytting» med gateartisteri som formål for menneskehandel står det om gateartisteri (LG-2012-107818): «som altså er lovlig og formentlig ikke farlig eller i seg selv skadelig for barna». I kjennelser som omhandler tyveri og narkotikasalg, gjøres det relevant at det mindreårige offeret fant selve handlingen og frykten for reaksjoner fra omgivelsene og politiet plagsomt (se for eksempel LG-2011-183102). Her kan man tenke seg at barnekonvensjonens artikkel 32 nr. 1 kan gi retning til diskusjoner av om alle formålene er like straffeverdige. Etter denne artikkelen plikter norske myndigheter å verne mindreårige mot «økonomisk utbytting og mot å utføre ethvert arbeid som kan være farlig eller til hinder for barnets utdanning, eller skadelig for barnets helse eller fysiske, psykiske, åndelige, moralske eller sosiale utvikling». Selv om straffeloven ikke skiller mellom formål ut fra hvor vidt handlingene krenker disse retningene, vil dette være hensyn som kan gjøres relevant i retten, og som i det minste er relevant for hvordan UDI og barnevern forholder seg til mindreårige ofre.

Avsluttende drøfting

Det er en utfordring å skulle vurdere retts situasjonen nå som vi nettopp har fått to nye straffebud om menneskehandel, og derfor ikke har noen rettspraksis ennå. Samtidig er det stadfestet at de nye straffebudene ikke representerer endringer i hvordan menneskehandel skal forstås, det er i stedet snakk om mindre språklige og strukturelle endringer. Vilkårene for menneskehandel er så langt tolket gjennom rettspraksisen beskrevet over. Over tid har formålene blitt justert i tråd med rettens vurdering av hva som er det saklige virkeområdet for menneskehandel. Vi har også sett en dreining av saker som er ført for retten, fra prostitusjonssaker til arbeid og tjenester. Det er nærliggende å tro at de nye formuleringene i formålsbeskrivelsen i § 257 vil være et tema i rettssakene som kommer. Det er spesielt to mulige utfordringer i dette. For det første er det spørsmålet om hva dreiningen fra «andre seksuelle formål» til «andre seksuelle ytelser» innebærer. I sakene som er pådømt for utnytting til «andre seksuelle formål» med mindreårige ofre, har det vært snakk om ulike former for seksuelle overgrep. Vil seksuelle overgrep som organiseres og gjennomføres slik at det gir noen en fordel, for eksempel betaling i penger eller tilgang til overgrepssbilder, lett forstås som «seksuelle ytelser» av personer som arbeider med å identifisere ofre?

Den andre utfordringen er hvordan retten skal forstå hva det innebærer å tvinge eller forlede noen til å utføre arbeid eller yte tjenester som så utnyttes. Rettspraksis så langt om hva som utgjør «tvangsarbeid» og «tvangstjenester», skal være førende for hvordan kravet til tvang i det nye straffebudet skal tolkes. Samtidig kan man se for seg at det å tvinge eller forlede noen kan framstå som mer aktive handlinger enn handlingene som førte noen inn i «tvangsarbeid» eller «tvangstjenester». Slik kan det blir mer krevende å bevise tvang etter den nye formuleringen. Tilsvarende var tidligere det å utnytte noen i prostitusjon straffebelagt i seg selv, og det er mulig at innføringen av et krav om tvang eller forledelse også for mindreårige gjør det vanskeligere å straffe handel med mindreårige for prostitusjonsformål enn det som har vært tilfelle så langt.

En utfordring ved § 224 som ikke er avklart med det nye straffebudet, er spørsmålet om hvordan man skal avgrense grov menneskehandel fra simpel. Som beskrevet over er underårige ofre i noen saker behandlet som en av flere faktorer som virker inn i vurderingen, i andre saker er det behandlet som et tilstrekkelig vilkår.

Den rettslige håndteringen av menneskehandel i retten så langt i Norge har båret preg av en utforskning av innholdet i begrepene og i føringene som ligger i internasjonale forpliktelser (Skilbrei 2010). I saker med mindreårige differensieres det i liten grad mellom det å være nær 18 eller langt unna 18. Dette kan handle om en forpliktelse til å ta på alvor at alle under 18 regnes som barn etter norsk rett og bekymring for at det kan framstå som en relativisering av betydningen av dette om man gjør alder relevant utover å fastslå underårighet. Det er ikke gitt at barnas alder ikke kan inngå i drøfting og konklusjon i norsk rett. I enkelte svenske dommer finner vi for eksempel at mindreårige ofres alder gjøres relevant i diskusjoner om handlingens alvorlighetsgrad (Åkerman 2012).

Vi mener det gjenstår flere sentrale avklaringer i hvordan norsk rett skal tolke loven, og at mer rettspraksis på feltet vil hjelpe ikke bare politi og påtalemyndighetene i deres videre prioriteringer, men også UDI og barnevern.

4 Mindreårige ofre for menneskehandel i Norge

I dette prosjektet har vi intervjuet representanter for politi og barnevern i hele landet om deres erfaringer med mindreårige ofre for menneskehandel, og vi har bedt dem fortelle om mindreårige de har vært i kontakt med, der det har vært mistanke om utnytting som kan falle innenfor menneskehandelsdefinisjonen. I tillegg har saksbehandlere i UDI funnet fram saker de har behandlet, der det var mistanke om utnytting. Denne informasjonen er sammenstilt med informasjon fra barnevernsinstitusjoner med tvangsplasseringer og rettsdokumenter for å gi en mest mulig komplett oversikt over mindreårige ofre for menneskehandel i Norge de siste tre årene. Det gir oss mulighet for å beskrive hvem som har vært identifisert som mer eller mindre sikre mindreårige ofre for menneskehandel, hva de har blitt utsatt for, og hvordan de har blitt møtt i ulike institusjoner.

I dette kapitlet skiller vi mellom to hovedkategorier av mindreårige ofre: verifiserte ofre og antatte ofre. Som antatte ofre regner vi mindreårige der det er eller har vært mistanke om menneskehandel, enten fordi de forteller historier som får personer i førstelinjen til å tenke menneskehandel, uten at det foreligger konkrete historier om utnytting, eller på grunn av andre indikatorer. Som verifiserte ofre har vi regnet de barna og ungdommene som ansatte i førstelinjen har sterk tiltro til at er offer for menneskehandel, uavhengig av om de har satt i gang tiltak, etterforskning eller gitt opphold på grunnlag av dette. Den sikreste verifiseringen kommer gjennom en menneskehandeldom i en retts sak, men det er også en rekke tilfeller der mindreårige blir hentet ut av, eller observert i, situasjoner som innebærer utnytting, for eksempel mindreårige som observeres i prostitusjon, eller som tas i forbindelse med opprulling av straffesaker som ikke primært handler om menneskehandel. I tillegg er det noen som forteller detaljert om utnytting, som personer i førstelinjen fester lit til, og i de fleste tilfeller setter de også i gang tiltak i lys av dette.

Her legger vi til grunn en litt annen forståelse av verifiserte ofre enn det som har vært etablert praksis i Norge så langt. Tidligere har man inkludert som sikre de sakene der politiet åpner etterforskning, der UDI gir opphold på grunnlag av menneskehandel, eller der barnevernet setter i gang tiltak begrunnet med menneskehandelsmistanke (KOM 2014). I praksis fungerer imidlertid ikke dette helt med tanke på å skille mellom de man mener det er stor sannsynlighet for at har blitt usatt for menneskehandel, og

de som ikke er det. Det er for eksempel slik at ikke alle ofre for menneskehandel automatisk får opphold. Vi har en del saker der det ikke er tvil om at den mindreårige har vært utsatt for menneskehandel, men der den mindreårige likevel ikke får opphold av ulike årsaker. Hos barnevernet er det også barn som har vært utsatt for menneskehandel, men der tiltak settes inn på grunnlag av den omsorgssvikten som var en del av årsaken til at de ble utsatt for menneskehandel. Hvorvidt de er offer for menneskehandel gjøres derimot ikke relevant for tiltaket. Samtidig er det mange som får tilbud om oppfølging som mulig offer for menneskehandel, men som det ganske fort viser seg at ikke har vært utsatt for utnytting eller press på en måte som gjør at de kan verifiseres som offer, eller det aldri blir avklart hva som har skjedd. Flere personer som har vært akuttplassert etter barnevernloven § 4-29, har etter få dager blitt omplassert, da man mente at menneskehandelsmistanken var grunnløs. Dette gjør at man med dagens system ikke vil fange opp en rekke mindreårige ofre, samtidig som mindreårige der det foreligger svært lite informasjon, kommer med i statistikken.

Forskjellen mellom verifiserte og antatte ofre som beskrives her, handler ikke nødvendigvis om hva barna og ungdommene har blitt utsatt for, men om *hvor mye informasjon vi har* om hva de har blitt utsatt for. I den første gruppen er det nok informasjon som oppleves som troverdig, til å klassifisere som offer for menneskehandel. Dette kan være informasjon som har kommet fram gjennom en politietterforskning, observasjoner gjort av representanter for organisasjoner, politi eller andre, eller gjennom de historiene den mindreårige selv forteller. Blant de ikke-verifiserte kan det være snakk om mistanke om til dels alvorlig utnytting, men det foreligger ikke nok informasjon til å slå fast hva som har skjedd. Ofte er den mindreårige selv ikke villig til å dele informasjon, eller det er usikkerhet rundt hvor mye man kan tro av det han/hun forteller. Som antatte mindreårige ofre for menneskehandel inkluderes alle som har blitt rapportert inn som dette fra politi, UDI eller barnevern, og vi viser senere i kapitlet at en del av disse ikke nødvendigvis burde vært gitt denne merkelappen.

Estimering av omfang

Gjennom datainnsamlingen har vi hatt som ambisjon å få en fullstendig oversikt over alle verifiserte mindreårige ofre for menneskehandel.¹¹ Usikkerhet blant mange ansatte

¹¹ Arbeidet med å samle inn informasjon om alle verifiserte og mulige ofre for menneskehandel viste seg å være noe vanskeligere enn vi først antok. Da vi designet dette prosjektet, så vi for oss at vi ville få informasjon om de fleste verifiserte caser fra flere instanser; politiet ville informere om eventuell straffesak, barnevernet om omsorgstiltak og UDI om søknader om refleksjonsperiode eller asyl. Gjennom å få informasjon fra flere kilder ville vi kunne kvalitetssikre informasjonen og ikke minst forsikre oss om at ikke noen ble glemte. Som vi diskuterer i neste kapittel, opererer ulike institusjoner med ulike oppfatninger av hvem som er

om hva menneskehandel innebærer, kombinert med varierende praksis mellom kommuner i hva som følges opp, har gitt oss noen utfordringer i arbeidet med å estimere omfang, og vi har grunn til å tro at det er en del underrapportering, enten fordi noen ikke oppfattes som mindreårige ofre for menneskehandel lokalt, eller fordi en del saksbehandlere ikke var i stand til å huske mer enn vage elementer i enkelte saker. Tallene som presenteres i tabell 4.1 må derfor regnes som minimumstall, også i antallet verifiserte tilfeller.

Både ansatte i politi og barnevern har rapportert om mindreårige som har blitt observert i situasjoner som kan innebære at de er sårbare for utnyttning, men der det foreligger for lite informasjon til at vi kan definere dem som antatte ofre, eller til at vi kan sikre oss mot dobbeltregistreringer. Særlig politiet i ulike politidistrikt i landet rapporterer om mindreårige fra Romania eller andre Sentral- og Øst-europeiske land, som observeres i tigging, eller som bor ute sammen med personer som lever av tigging eller flaskepantering. I noen av disse tilfellene har den mindreårige blitt kjørt til barnevernet, men i de fleste har de ikke grepet inn. Vi har også flere historier om utenlandske mindreårige som tas for vinningskriminalitet, men der ingen undersøker hva slags omsorgssituasjon de er i – og om det står noen voksne bak. En rekke ansatte i politi og barnevern i hele landet har gitt informasjon om slike observasjoner, men siden de ofte har svært begrenset informasjon, kan vi ikke regne disse barna og ungdommene som antatte offer for menneskehandel. Det er imidlertid grunn til å tro at det er en del av dem som burde vært inne i statestikken som presenteres under. Hvor mange er det imidlertid ikke mulig å si med utgangspunkt i dette materialet.

I tabell 4.1 gir vi oversikt over alle antatte og verifiserte mindreårige ofre for menneskehandel (som har fått oppfølging hos enten UDI, barnevernet eller politiet mellom januar 2012 og juni 2015) etter opprinnelsesregion og utnyttingsform. Vi har fått inn informasjon om 52 mindreårige som har status som verifiserte ofre for menneskehandel. Av disse har fire fått fastsatt alder til over 18 år gjennom asylbehandling hos UDI, slik at vi har 48 ofre som det er sannsynliggjort at er mindreårige. 15 personer forteller om utnyttning i utlandet, enten i hjemlandet eller på reisen hit. Det er 34 personer som er sannsynliggjort mindreårige, som har blitt utnyttet i Norge mellom 2012 og juni 2015, og som vi her regner som verifiserte ofre.

offer for menneskehandel, og det er ikke alltid slik at de andre institusjonene følger opp om en av dem identifiserer noen som offer for menneskehandel. Selv menneskehandelsaker som etterforskes og ender med dom, har vært gjennomført uten at barnevernet har blitt involvert, og flere lokale barnevernkontor har fortalt om menneskehandelsaker de har hatt, der de ikke har sett det som hensiktsmessig for den mindreårige å bli involvert i en politisak, og de har gitt oppfølging til den mindreårige uten å involvere politiet. I tillegg er det mange saker som ingen husker når vi har kontaktet kontorene og spurt. Dette gjør at vi antar at vi har en del underrapportering.

I tillegg til de verifiserte ofrene for menneskehandel har vi fått inn informasjon om 87 mindreårige der det foreligger, eller har foreligget, mistanke om menneskehandel. De verifiserte ofrene utgjør litt over en tredjedel av det totale antallet mindreårige med mistanke som vi har fått informasjon om.

Av de verifiserte ofrene er nær to tredjedeler jenter. Av dem som *ikke* er verifisert, er to tredjedeler gutter. Dette har sammenheng med at mindreårige utnyttet til prostitusjon i stor grad verifiseres som ofre for menneskehandel; to av tre mistanker om utnytting i prostitusjon har blitt verifisert. Av alle jenter fra Afrika sør for Sahara med mistanke om utnytting til prostitusjon har 82 prosent status som verifisert offer. Til sammenligning får kun én av fem mindreårige fra Midtøsten eller Nord-Afrika med mistanke om utnytting til kriminalitet status som verifisert offer. I denne gruppen er det nesten utelukkende gutter. Som vi diskuterte i forrige kapittel, trenger det ikke i den juridiske definisjonen av menneskehandel å foreligge noen form for tvang eller press når mindreårige utnyttes til prostitusjon. Ved utnytting til tvangsarbeid eller tvangstjeneste (herunder kriminalitet) må man imidlertid vise en form for press eller tvang: at offeret «ikke har kommet frivillig inn i arbeidsforholdet og/eller ikke kan komme frivillig ut av det». Dette gjør det vanskeligere å verifisere som ofre mindreårige som utnyttes på andre arenaer enn prostitusjon.

Opprinnelsesland og alder

Tabell 4.1 viser at det er svært stor variasjon i opprinnelsesland for mindreårige ofre. Vi har informasjon om mindreårige fra 41 ulike land, fordelt på fire verdensdeler. Det er imidlertid en sterk konsentrasjon blant ofre fra Afrika sør for Sahara, og 21 av 52 verifiserte ofre kommer herifra (40 prosent). Av disse er ni fra Nigeria, og de resterende tolv er fordelt på sju ulike land. Den nest største gruppen, av både verifiserte ofre og mindreårige med mistanke om menneskehandel, er fra Øst- og Sentral-Europa. Denne gruppen utgjør rundt en fjerdedel av både de verifiserte ofrene og de med mistanke om menneskehandel. Av disse er sju av 13 verifiserte ofre fra Romania, og de resterende seks kommer fra tre ulike land. En tredje gruppe som peker seg ut med en betydelig konsentrasjon, er gutter fra Nord-Afrika og Midtøsten. De utgjør en mindre gruppe enn de fra Afrika sør for Sahara og Sentral- og Øst-Europa om vi kun ser på verifiserte ofre, men er en nesten like stor gruppe om vi tar for oss de med mistanke om menneskehandel. Av dem som ikke er verifisert, utgjør mindreårige fra Algerie den største gruppen (sju personer).

Minst en fjerdedel av dem som er rapportert inn til oss som antatte eller verifiserte ofre, var 15 år eller yngre da de ble registrert i kontakt med personer i førstelinjen første gang.¹² Dette var imidlertid ikke nødvendigvis første gang de ble identifisert som ofre

¹² Vi har kun årstall for førstegangsidentifisering og ikke dato. Derfor kan noen av dem vi regner som 16-åring her, ikke ha vært fylt 16 år på tidspunktet for identifisering.

Tabell 4.1 Oversikt over verifiserte og mistenkte ofre for menneskehandel (mellom 2012 og juni 2015). I parentes – antallet som regnes som under 18 av alle etater.

		Verifiserte ofre			Antatte ofre		
		Alle (enighet om under 18)	Jenter	Gutter	Alle (enighet om under 18)	Jenter	Gutter
Totalt	Alle	52 (48)	33	19	139 (120)	61	78
	Prostitusjon	25(22)	21	4	36(31)	28	8
	Kriminalitet	23	9	14	45 (42)	10	3
	Arbeid	3(2)	2	1	9(5)	4	5
	Tigging	0	0	0	6	3	3
	Ekteskap	1	1	0	7(6)	6	1
	Uavklart	0	0	0	36(30)	10	26
Afrika sør for Sahara	Alle	21	19	2	40(28)	30	10
	Prostitusjon	18(15)	18	0	24(19)	22	2
	Kriminalitet	2	0	2	3(2)	0	3
	Arbeid	1(0)	1	0	2(0)	1	1
	Ekteskap	0	0	0	2(1)	2	0
	Uavklart	0	0	0	9(6)	5	4
Asia	Alle	5	2	3	23(20)	9	14
	Prostitusjon	3	1	2	6	3	3
	Kriminalitet	1	0	1	2	0	2
	Arbeid	1	1	0	4(2)	2	2
	Ekteskap	0	0	0	1	1	0
	Uavklart	0	0	0	10(9)	3	7
Nord-Afrika og Midtøsten	Alle	7	1	6	34(31)	4	30
	Prostitusjon	1	0	1	1	0	1
	Kriminalitet	5	0	5	20(18)	1	19
	Arbeid	0	0	0	0	0	0
	Ekteskap	1	1	0	4	3	1
	Uavklart	0	0	0	9(8)	0	9
Vest-Europa	Alle	6	2	4	8	2	6
	Prostitusjon	0	0	0	0	0	0
	Kriminalitet	5	2	3	7	2	5
	Arbeid	1	0	1	1	0	1
Øst- og Sentral-Europa	Alle	13	9	4	33(32)	16	17
	Prostitusjon	3	2	1	5	3	2
	Kriminalitet	10	7	3	12	7	5
	Arbeid	0	0	0	2	1	1
	Tigging	0	0	0	6	3	3
	Uavklart	0	0	0	8(7)	2	6
Andre	Alle	0	0	0	1	0	1
	Kriminalitet	0	0	0	1	0	1

for menneskehandel. For noen tar det flere måneder, og til og med år, før mistanken om menneskehandel blir reist, og enda lengre tid før den eventuelt verifiseres. Den yngste som har blitt rapportert inn til oss, var tolv år ved førstegangsidentifisering. Gjennomsnittsalderen for de verifiserte ofrene er 16 år, for både gutter og jenter, men nær halvparten var 17 eller fylte 17 det året de ble identifisert første gang. Det innebærer at mange vil ha fylt 18 år før en eventuell sak kommer for retten, og kanskje også før de får status som «verifiserte ofre». Som vi kommer tilbake til senere, er det ikke klart om mindreårige ofre for menneskehandel beholder denne statusen, og de rettighetene som følger med den, når de fyller 18 år.

Mindreårige ofre i små og store norske kommuner

Der vi har informasjon om det, har vi registrert hvilke kommuner de mindreårige ofrene har vært innom. Mange har vært innom flere kommuner, slik at antallet kommuner kan være høyere enn antallet mindreårige ofre. Rundt 40 prosent har på et eller annet tidspunkt vært innom Oslo, gjerne i forbindelse med registrering hos PU. Det innebærer ikke nødvendigvis at de er identifisert som ofre i Oslo. Totalt 21 personer (15 prosent) er registrert som innom Bergen. Men halvparten av de mindreårige ofrene er rapportert inn som identifisert første gang fra mindre kommuner, og vi har fått rapporter om mindreårige ofre for menneskehandel fra totalt 37 kommuner eller politidistrikt. Flere er innom kommuner med transittmottak for mindreårige, sju av de verifiserte er innom Bærum tre i Eidsberg og tre i Asker. Ut over disse kommunene er det 32 kommuner eller politidistrikt som har hatt kun én eller to saker med mindreårige ofre for menneskehandel. Dette er ofte mellomstore byer, men også småsteder er representert. Dette innebærer at minst halvparten av menneskehandelsakene har vært håndtert av avdelinger i politi og barnevern som ikke har erfaring med menneskehandel fra før.

Tre hovedgrupper mindreårige ofre

Til tross for den store spredningen i opprinnelsesland og utnyttingsformer peker det seg ut noen undergrupper der det er betydelig konsentrasjon. Dette er jenter fra Afrika sør for Sahara utnyttet i prostitusjon, gutter fra Midtøsten og Nord-Afrika utnyttet til kriminalitet, og gutter og jenter fra Øst-Europa utnyttet til prostitusjon eller kriminalitet. Disse gruppene skiller seg fra hverandre ved at de har ulike utnyttingshistorier og ulike relasjoner til menneskehandlerne, og ikke minst ved at de blir møtt av norske institusjoner på svært ulike måter.

Mindreårige fra Afrika sør for Sahara utnyttet i prostitusjon

Jenter fra Afrika sør for Sahara som har blitt utnyttet til prostitusjon, utgjør en tredjedel av alle verifiserte ofre for menneskehandel i Norge mellom 2012 og juni 2015. 18 jenter er verifisert som ofre, og ytterligere seks er registrert med mistanke om utnytting i prostitusjon. Noen av de godt dokumenterte tilfellene handler om svært alvorlige menneskehandelsaker, med frihetsberøvelse og tvangsprostitusjon, der mye tyder på at internasjonale nettverk med hensikt har transportert mindreårige gjennom Europa til Norge for å misbruke dem til prostitusjon her. I andre tilfeller er det mindreårige som kommer til Europa, og som har inngått en avtale med halliker eller menneskehandlere om å prostituere seg for å betale for reisen. Noen har vært i prostitusjon i ett eller flere europeiske land før de kommer til Norge. Andre igjen forteller historier om reiser fra Afrika preget av seksuelle overgrep og misbruk, men der det ikke foreligger informasjon om noen som har intensjon om å utnytte dem før de kommer til Norge og går inn i prostitusjon her.

Til tross for at det er stor enighet om at mindreårige i prostitusjon skal forstås som ofre for menneskehandel, er det få saker som ender opp med påtale og dom. Kun ett av de 18 verifiserte tilfellene er verifisert gjennom dom, og i denne ene dommen med offer fra Afrika sør for Sahara valgte aktoratet å ikke legge vekt på at hun var mindreårig. Av de 24 verifiserte og antatte ofrene har fem fått alder fastsatt til 18 eller over gjennom asylprosessen. Flere av disse vil likevel ha vært mindreårig da de kom inn i prostitusjon, enten i hjemlandet, i et annet europeisk land eller i Norge. Det er 18-åringer som har mistet deler av barndommen på veien til Norge, og har en annen bagasje enn andre 18-åringer. Av de 24 har vi informasjon som tilsier at minst 16 har fått opphold i Norge og blir ivaretatt av ulike norske institusjoner.

Gutter fra Nord-Afrika og Midtøsten utnyttet til narkotikasalg og annen kriminalitet

Vi har fått inn rapporter om 30 gutter fra Nord-Afrika og Midtøsten som er antatte ofre for menneskehandel, og de utgjør nær en fjerdedel av ofrene med mistanke om menneskehandel, men kun 12 prosent av de verifiserte ofrene. De fleste antas å bli utnyttet til narkotikasalg, men det foreligger ofte begrenset informasjon om konkrete bakmenn eller former for press, noe som gjør at kun seks av 30 kan betegnes som verifiserte. Guttene forteller om et liv i drift i Europa, mange forlater en vanskelig familiesituasjon i hjemlandet og starter reisen tidlig i tenårene. Flere har betydelige rusproblemer.

Av disse er det tre der det primært er mistanke om overgrep som har skjedd i utlandet, men for de fleste er det mistanke om utnytting som foregår i Norge. Dette burde ha gjort det mulig å etterforske disse sakene, men ingen av disse tilfellene er verifisert gjennom dom, og for de aller fleste har det vært svært begrenset etterforskning. I denne grup-

pen er det få som har fått oppfølging og assistanse som ofre for menneskehandel. Fem av 30 personer er enten i barnevernets omsorg eller har fått opphold og er voksen og ivaretatt. I tillegg bor fire personer på et av UDIs mottak. Kun to av de seks verifiserte ofrene er blant de til sammen ni som får oppfølging av en barnevernsinstitusjon eller UDI. Resten har returnert, forsvunnet eller lever på gata uten oppfølging.

Gutter og jenter fra Øst-Europa utnyttet til prostitusjon, tyveri og annen kriminalitet

Gutter og jenter fra Øst-Europa utgjør en fjerdedel av alle både verifiserte og antatte ofre. I tillegg til dem vi har registrert her, har vi fått inn en lang rekke rapporter fra politidistrikt i hele landet om mindreårige observert i tigging eller som lever sammen med andre som livnærer seg av tigging eller annet gatearbeid, men der det ikke foreligger ytterligere informasjon som gjør oss i stand til å sikre oss mot dobbeltregistreringer, eller gjør at vi kan være sikre på om det er grunn til å tro at personen har blitt utsatt for press eller tvang.

Det er en tendens til at gruppen av tilreisende fattige fra Romania omtales som tiggere, og flere har rapportert inn mindreårige utnyttet til tigging. Når vi har sjekket opp konkrete tilfeller der det også er mistanke om bakmenn, har det vist seg at den mindreårige ble utnyttet til tyveri eller ulike former for svindel i tillegg til eventuell tigging. Tigging blir med andre ord av og til brukt for å betegne andre utnyttingsrelasjoner mindreårige rom fra Romania blir utsatt for, selv om de ikke har blitt observert tiggende. Det er flere tilfeller der mindreårige blitt plassert etter barnevernloven § 4-29 med mistanke om utnytting fra foreldrene til tigging. I alle de tilfellene vi kjenner til har det vært argumentert med mistanke om prostitusjon eller vinningskriminalitet i tillegg til tigging. I flere tilfeller har jentene også vært gravide. Disse plasseringene har også blitt opphevet etter kort tid, og ungdommene returnert til foreldrene. Ingen av disse regnes derfor som verifiserte tilfeller. Av de verifiserte tilfellene er det ingen som har blitt utnyttet til tigging.

Blant de verifiserte fra Øst- og Sentral-Europa er to tredjedeler (8 av 13) av ofrene identifisert gjennom dom i retts sak. Dette reflekterer at disse sakene ofte rulles opp i forbindelse med at andre former for kriminalitet avdekkes. For overgriperne er menneskehandelsaken ofte bare en del av tiltalen – overgriperne tiltales også ofte for å organisere svindel eller tyveri som barna har blitt brukt til.

Til tross for dette er det et fåtall av ofrene som har fått oppfølging i Norge. Fem av 13 er enten i barnevernets omsorg eller får oppfølging på andre måter. Vi kjenner til åtte mindreårige som har blitt returnert til lokalt barnevern i hjemlandet. Som vi kommer tilbake til i senere kapitler, har denne returen i liten grad fungert tilfredsstillende, og flere har etter kort tid kommet tilbake til Norge.

Andre grupper

De tre gruppene vi beskriver over, utgjør tre fjerdedeler av alle verifiserte ofre og to tredjedeler av alle mindreårige med mistanke om menneskehandel. Restkategorien er svært sammensatt. Vi har noen få mindreårige som har blitt identifisert med mistanke om utnyttning til arbeid, men omfanget er overraskende lite. En av de mindreårige som har blitt identifisert i perioden, har vært utnyttet innen steinlegging. To andre har blitt utnyttet innen renhold, og ytterligere to har blitt utnyttet som hushjelper i private husholdninger.

Vi har vært i kontakt med arbeidstilsynet, fagforeninger og andre som burde vært i en situasjon hvor de er i stand til å identifisere mindreårige som utnyttes som ulovlig eller sort arbeidskraft. Ingen av disse har kunnet fortelle om mindreårige som har vært utnyttet til arbeid, men de forteller også at de ikke er så opptatt av å undersøke alder når de inspiserer arbeidssteder. De har som oftest ikke med seg tolk, og de ansatte antas å ikke ha gyldig legitimasjon tilgjengelig, så de sjekker sjelden dette. Dersom arbeidstilsynet stenger en arbeidsplass på grunn av ulovlige forhold, og de ansatte ikke har lovlig opphold i landet, blir som oftest Utlendingspolitiet involvert og får ansvar for oppfølging og retur. Til tross for gjentatte og iherdige forsøk har det ikke lyktes oss å komme i kontakt med Utlendingspolitiet for å høre om deres rutiner for å følge opp eventuelle mindreårige som dukker opp under slike omstendigheter.

Vi har også fått rapporter om flere saker der det har vært mistanke om tvangsekteskap, selv om tvangsekteskap normalt ikke regnes som en av utnyttingsformene innen menneskehandel. Vi har likevel valgt å klassifisere en av disse som verifisert offer utnyttet til tvangsekteskap. Ungdommen har fått opphold i Norge på grunnlag av at hun forteller om grove trusler og tvang for å gå inn i et ekteskap som ville vært gunstig for foreldrene, men ikke for henne. Det er uklart om tvangsekteskap kan og bør regnes som en form for menneskehandel. Vi velger imidlertid å ta med i oversikten de tilfellene vi har fått rapporter om med mistanke om tvangsekteskap, for å illustrere de sammensatte tvangs- og utnyttingssituasjonene enslige mindreårige kan være i. Disse tallene vil imidlertid ikke reflektere antallet mindreårige identifisert som i fare for eller utsatt for tvangsekteskap i Norge.

Det er seks ungdommer med opprinnelse fra Vest-Europa som er rapportert inn som verifiserte ofre for menneskehandel. Alle seks har minoritetsbakgrunn, enten fra innvandrede minoriteter eller som medlemmer av nasjonale romminoriteter. Alle er etter kort tid returnert til hjemlandet for oppfølging der. Også to skandinaviske rom er del av denne gruppen, en av dem verifisert gjennom dom i Sverige.

5 Utfordringer i identifiseringsarbeidet

Gjennom ratifisering av Palermoprotokollen og Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel har Norge forpliktet seg til å legge til rette for at ofre for menneskehandel blir identifisert og tilbudt assistanse og oppfølging. Alle aktører som kan komme i kontakt med antatte ofre for menneskehandel, har et ansvar for å identifisere dem som antatte ofre og henvise dem til rette instans. I praksis faller dette ansvaret ofte på ulike aktører innenfor politiet, UDI og barnevernet.

Å bli identifisert som offer for menneskehandel skal i teorien utløse en del rettigheter. Europarådskonvensjonen slår fast at personer som har blitt utsatt for menneskehandel, har rett på assistanse og oppfølging som kan sikre fysisk, psykologisk og sosial rehabilitering. Denne oppfølgingen skal i det minste inneholde et tilbud om et sted å bo, psykologisk og materiell støtte samt sikre offerets fysiske sikkerhet. Artikkel 10 presiserer at de som er identifisert som ofre for menneskehandel, ikke kan sendes ut av landet uten at de får tilbud om slik oppfølging. Artikkel 26 i Europarådskonvensjonen pålegger videre statene å sikre at ofre for menneskehandel ikke i urimelig utstrekning selv blir utsatt for straffeforfølgning. Ettersom mange mindreårige ofre for menneskehandel oppholder seg i Norge uten gyldige papirer, og kan være utnyttet gjennom ulike former for kriminalitet, kan identifisering som offer for menneskehandel være sentralt for hvordan den mindreårige blir møtt av norske institusjoner. Det kan hindre straffeforfølgelse, gi rett til praktisk og medisinsk oppfølging, og det kan gi rett til opphold i Norge, i en kortere periode eller permanent. Identifisering av mindreårige ofre er også en forutsetning for å sikre at mindreårige ikke lever i overgrep- og utnyttingssituasjoner, for å straffeforfølge bakmenn og for å hindre at nye overgrep skjer.

For å kunne identifisere ofre for menneskehandel er det nødvendig at personer i førstelinjen har en grunnleggende forståelse av hva menneskehandel er, og de ulike formene det kan ta i Norge. Det hjelper imidlertid ikke at personer i førstelinjen kjenner igjen menneskehandel når de ser det, om de ikke vet hva de skal gjøre i møte med ofrene. I dette kapitlet beskriver vi noen av utfordringene rundt identifisering og hvordan identifiseringsarbeidet foregår i dag i ulike kommuner, og i neste kapittel ser vi på rutinene for oppfølging av identifiserte ofre.

Vi starter med å beskrive noen av utfordringene i identifiseringsprosessen og peker på behovet for en tydeliggjøring av hvilke utnyttingsformer som faller inn under menneskehandel med barn. Vi diskuterer dette i lys av hvordan informasjonsmateriell rettet mot førstelinjen i dag er utformet. Vi ser videre på hvordan personer i førstelinjen

i politi, UDI og barnevern forstår menneskehandel, og de rutiner og praksiser de har for å følge opp mindreårige ofre. Vi avslutter med en diskusjon rundt informasjonstilgang og troverdighetsvurderinger når menneskehandel kommer opp som tema når mindreårige blir tatt for vinningskriminalitet eller i forbindelse med asylsøknad, med særlig vekt på hvordan alder forstås.

Å lete etter noe man ikke helt vet hva er

Å identifisere noen som mulig offer for menneskehandel handler om å kjenne igjen menneskehandel gjennom samtaler med eller observasjoner av mindreårige. Det kan være en mindreårig som er observert på gata i prostitusjonsstrøket på kveldstid, en mindreårig som plukkes opp på Gardermoen i følge med voksenpersoner som ikke er foreldrene, en ungdom som forteller om overgrep, mishandling og trusler i asylintervjuet, eller når ungdommer blir funnet i en leilighet full av narkotika eller tyvegods når politiet gjennomfører en rassa.

En forutsetning for praktisk identifisering av ofre for menneskehandel er at man har en klar forståelse av hva menneskehandel er, og hva det ikke er (Tyldum and Brunovskis 2005). Som vi viste i forrige kapittel, gir internasjonale konvensjoner og norsk lovverk definisjoner på hva som skal forstås som menneskehandel med mindreårige. Men en entydig juridisk definisjon gir ikke entydige retningslinjer for praktisk identifikasjon av mindreårige ofre, og på mange områder er det fremdeles uklart hvilke former for utnyttning som faller innenfor, og hva som ikke gjør det. Det er særlig vanskelig å vurdere hvilken grad av og hvilke former for press, tvang eller utnyttning som er nødvendig for at noe skal defineres som menneskehandel. Mindreårige ofre som åpent forteller om tvang og utnyttning, hører til sjeldenhetene, og ofte må saksbehandlere og politibetjenter vurdere om det foreligger mistanke om menneskehandel, ut fra svært begrenset informasjon. Kombinasjonen av uklare operative definisjoner og begrenset informasjonstilgang gjør arbeidet med å identifisere mindreårige ofre for menneskehandel svært krevende.

Sakene som bygger på observasjoner

Prostitusjonssakene, der den mindreårige observeres på gata av politi eller oppsøkende tjenester, skiller seg fra andre menneskehandelsaker ved at det stort sett er enighet mellom politi, barnevern og UDI om at dette er et offer for menneskehandel, og ungdommen vil oppfattes som verifisert offer for menneskehandel selv om hun ikke forteller noe selv. Vi viste i det foregående kapitlet at når det er mistanke om utnyttning til prostitusjon, trenger det ikke foreligge press eller tvang for at det skal omfattes av menneskehandelsbestemmelsene. Det innebærer at for mindreårige utnyttet til

prostitusjon må det kun sannsynliggjøres at de har prostituert seg, for at de skal kunne identifiseres som ofre. I mange av sakene har de mindreårige blitt observert på steder der det foregår prostitusjon, og de har blitt hentet ut av denne situasjonen av politiet eller de oppsøkende tjenestene. I andre saker har jenter eller gutter selv kommet seg unna en utnyttingsrelasjon i Norge, eller i utlandet, og sakene er av en så alvorlig karakter at de tas på alvor av alle involverte instanser. Som oftest bærer ungdommene sterkt preg av situasjonen de har vært i, og framstår som troverdige.

Også når det gjelder utnyttning til vinningskriminalitet, blir ofrene ofte identifisert gjennom politiets og andre aktørers observasjoner, og i flere av disse sakene er menneskehandelsaken kun en del av etterforskningen og påtalen; det er med andre ord ikke menneskehandelsmistanken som gjør at det settes i gang etterforskning, men mistanken om menneskehandel ruller opp i forbindelse med etterforskning av annen kriminalitet. *Bergensavisen* beskriver i en reportasje fra 20. mars 2015 («Prisen for et barn») hvordan politiet gikk fram da de identifiserte en gruppe på fire mindreårige ofre for menneskehandel:

«I løpet av kort tid blir fire Øst-Europeiske tenåringsjenter fra samme by pågrepet for tyverier. Politiet reagerer på at tyveriene er profesjonelt utført – de har for eksempel spesialiserte vesker som gjør at tyverialarmen ikke utløses, og de stjeler ting det ikke er vanlig at 16 år gamle jenter skulle være interessert i. Politiet starter etterforskning med mistanke om menneskehandel, og ruller opp det som etter hvert blir den første menneskehandelsdommen der noen er tiltalt for å nytte noen til å stjele for seg.»¹³

Siden har det kommet flere saker der mindreårige, som oftest fra Øst-Europa, har blitt utnyttet til å stjele eller lure til seg penger på ulike måter. Det er imidlertid ikke gitt at lokalt politi vurderer mulighetene for menneskehandel når mindreårige migrantbarn tas inn for denne typen kriminalitet. Slik saken over er beskrevet, er det flere indikatorer som gjør at politiet reagerer og klarer å identifisere dette som en menneskehandelsak: at det er flere mindreårige fra samme område, at tyveriene er profesjonelt utført, og at de stjeler ting en 16-åring normalt ikke ville vært interessert i. Det er imidlertid ikke gitt at saken ville blitt identifisert om disse elementene ikke var til stede.

Det er med andre ord krevende å avdekke om mindreårige som tas for vinningskriminalitet, utsettes av press eller tvang av voksne som profiterer på deres handlinger. Vi har fått inn flere rapporter om mindreårige som tas for vinningskriminalitet, men som utleveres når en person av samme nasjonalitet kommer og henter, uten at det stilles spørsmål ved hva slags kunnskap eller interesse denne kunne ha i kriminaliteten som ble begått, eller hva slags relasjon han eller hun har til den mindreårige. Vi ser her at det kan være behov for å styrke kompetansen i lokale politidistrikt om at utnyttning

¹³ Saken er beskrevet mer utførlig i *Bergensavisen*. Siden dette skjedde før 2012, er ikke disse ungdommene del av omfangsestimatet over.

til kriminalitet kan foregå, og at slike utnytingsrelasjoner kan organiseres gjennom falske eller faktiske familieforhold.

Det er også flere som har blitt identifisert som mulige ofre for menneskehandel fordi foreldrene blir tatt for vinningskriminalitet. Heller ikke i disse sakene er det gitt at barnets omsorgssituasjon blir tematisert, til tross for at foreldrene har tatt med seg en mindreårig på reise og livnærer seg av tyveri eller svindel. Vi kjenner til flere saker der foreldrene får med seg barna og kan reise videre så snart de er ferdige med å søne straff for tyveri eller lignende i Norge.

Mottakene og asylintervjuet

Tidligere ble også en del saker oppdaget i mottakene, og da særlig på transittmottaket for mindreårige. I den perioden vi har sett på (2012-2015), er det fremdeles noen som indentifiseres i mottak, men etter at transittmottaket ble flyttet til Eidsberg, har det blitt avdekket langt færre menneskehandelsaker blant beboere på mottaket. Vi skriver mer om utfordringene i samarbeidet i mottakskommunene i neste kapittel.

Barn som har opplevd traumer, kan reagere på ulike måter. Noen blir redde, stille og innesluttete. Andre kan bli utagerende og aggressive. Rusproblematikk er ikke uvanlig blant ofre for menneskehandel. Ofre for menneskehandel som reagerer med aggresjon og å ruse seg, har imidlertid ikke like lett for å bli fanget opp og gitt tilbud om hjelp, som de som blir stille og gråter, og vi ser at dette kan være en særlig utfordring i behandlingen av asylsaker. Det er vanskeligere å hjelpe noen som ikke ser ut til å ønske hjelp. Vi har sett eksempler på at selv mindreårige som identifiseres som antatte ofre for menneskehandel hos barnevernet og gis oppfølging i tråd med det, ikke har fått sin asylsøknad vurdert i lys av dette hos UDI, og selv mindreårige som verifiseres som ofre for menneskehandel og som har fått gjentatte tiltak i regi av barnevernet, som har fått avslag på asylsøknader eller tidsbegrenset oppholdstillatelse for enslige mindreårige som må returnere når de fyller 18. En av disse fortalte om utnyttningen han ble utsatt for, allerede i ankomstintervjuet, uten at noen reagerte på at han kunne være offer for menneskehandel. Han er en aggressiv gutt som oppfattes som en bråkmaker. Saken ble først fanget opp av barnevernet i en av storbyene mer enn et år etter at han kom til Norge.

Vi har sett flere saker der vi mener det er påfallende slett rolleforståelse hos verger og advokater. Advokaten til en gutt som forteller om flere grove overgrep som faller inn under det de fleste ville oppfatte som menneskehandel, skriver i et brev at han har informert sin klient om definisjonen som ligger i Palermoprotokollen, og at gutten sier at han ikke har blitt utsatt for noe slikt. På det grunnlaget velger advokaten derfor å informere UDI om at gutten ikke har vært utsatt for noen form for menneskehandel, og at behandlingen av søknaden om beskyttelse i Norge må fortsette uten tanke på den problemstillingen. Gutten får avslag på sin asylsøknad.

Politiets rolle og tilgang på informasjon

I eksempelet med bråkmakeren over valgte barnevernet å følge opp den mindreårige som offer for menneskehandel selv om politi og UDI ikke ga ungdommen oppfølging som dette. I andre saker ser vi at barnevernet vurderer saken i tråd med de vurderingene politiet gir. Ifølge utekontakten i Oslo er den følgende historien ganske typisk:

Utekontakten møter en nordafrikansk gutt på 16 på gata ved flere anledninger. De observerer at han har solgt narkotika sammen med identifiserte voksenpersoner, og han har fortalt at han selger for voksne. Han har gitt uttrykk for at han vil ha hjelp til å komme ut av denne situasjonen, men vil likevel ikke bli med til barnevernvakten frivillig. Utekontakten kontakter etter en grundig vurdering barnevernvakten, som får den mindreårige innbrakt med hjelp fra politiet. Ungdommen akutt plasseres etter barnevernloven § 4-29 som mulig offer for menneskehandel. Politiet møter opp neste dag for å snakke med ungdommen, men han vil ikke fortelle noe til dem. Politiet konkluderer derfor med at de ikke har nok informasjon til å vurdere om dette er menneskehandel eller ikke. Det lokale barnevernskontoret skriver ungdommen ut fra § 4-29-institusjonen med begrunnelse at politiet ikke finner at det er snakk om menneskehandel. Ungdommen forsvinner samme dag, og verken utekontakten eller barnevernet har hatt kontakt med ham siden.

Mangel på informasjon er en stor utfordring i arbeidet med å identifisere ofre for menneskehandel. Men det er verdt å merke seg at saken vi beskriver over, ikke er ulik mange av prostitusjonssakene som ender med verifisering. Også i prostitusjonssakene tar det ofte lang tid før ofrene begynner å fortelle om bakmenn, og i mange saker kommer slik informasjon aldri fram. I prostitusjonssakene er det imidlertid enighet mellom alle aktører om at utnytingsrelasjonen skal regnes som menneskehandel, uavhengig av om press og tvang er dokumentert. I sakene som handler om narkotikasalg og gutter fra Nord-Afrika og Midtøsten, er det stor variasjon mellom ulike aktører i om de i det hele tatt oppfatter dem som utnyttet, om de oppfattes som mindreårige, og om det er vilje til å prioritere disse sakene. I disse sakene er det enkeltpersoner, og ikke institusjoner, som gjør en innsats for at ofrene blir identifisert.

Mange av de ansatte hos UDI og barnevern forteller at de føler de må gjøre vurderinger i blinde. De kan ha mistanke om til dels svært alvorlige overgrep, men de har svært lite konkret å vise til. Hvor langt kan de gå, hvor mange prosesser kan de sette i gang bare på en magefølelse? En påstand? En vanvittig historie som en psykisk syk ungdom forteller? Svært mange uttrykker et ønske om at politiet i større grad hadde vært på banen og kunne hjelpe dem å få klarhet i hva som har skjedd.

Dette er krevende saker å etterforske, og i mange politidistrikt oppleves det som vanskelig å prioritere å bruke omfattende ressurser på å følge opp saker som oppleves som lite håndfaste. Det synes heller ikke å være vilje eller mulighet til å prioritere dette i mange politidistrikt. De aller fleste menneskehandelsakene blir henlagt og knapt nok

etterforsket. Vi kommer tilbake til dette i neste kapittel. Her vil vi imidlertid peke på at når så få saker etterforskes, så er det mange som opplever at de aldri får bekreftelse på at de gjør riktige vurderinger når de identifiserer mindreårige ofre. Noen tolker også politiets henleggelse som at det *ikke* er menneskehandel, og at deres vurdering da var feil. Bedre etterforskning av menneskehandelsaker kan føre fram til påtale og dom, og det kan ha stor verdi i seg selv for å identifisere og straffe bakmenn og hindre at flere barn blir utnyttet. Det vil også ha en tilleggsverdi ved å få fram mer kunnskap om hvordan utnytting av barn og ungdommer organiseres på ulike arenaer, noe som på sikt vil føre til flere og mer treffsikre vurderinger når ansatte i barnevern og UDI møter mindreårige ofre.

Tigging

Det er uenighet mellom ulike aktører om mindreårige som tigger eller bor på gata sammen med voksenpersoner som lever av å pante flasker og tigge, skal følges opp som mindreårige ofre for menneskehandel. Representanter fra politiet flere steder i landet forteller at de har kommet over mindreårige med rombakgrunn fra Øst-Europa som bor på gata. I de fleste tilfellene åpnes det ikke etterforskning, men den mindreårige blir tatt med til lokalt barnevern. Det varierer fra kommune til kommune om lokalt barnevern oppfatter det som sitt ansvar å følge opp disse ungdommene. I mange tilfeller blir den mindreårige sluppet igjen like etter, og vi har flere rapporter fra politiet om at de påtreffer samme person på gata igjen dagen etter. Mange gir uttrykk for at de savner en begrepsmessig avklaring av hvilke elementer som eventuelt skal til for at disse tilfellene skal identifiseres som menneskehandel. Vi har møtt flere ansatte i politiet som sier de har sluttet å bringe mindreårige øst-europeere som lever på gaten eller tigger til barnevernet, fordi de opplever at det ikke skjer noe med dem likevel.

Straffbarhet, sikkerhet og omsorgssituasjon

Forståelsen av menneskehandel som brukes på tvers av alle etater i dag, bygger i stor grad på den forståelsen av menneskehandel som legges til grunn i straffeloven. Slik blir også juridisk praksis avgjørende for hva som på sikt oppfattes som «ekte» menneskehandelsaker. At politiet har en slik forståelse av begrepet, er naturlig. Vi er imidlertid skeptiske til hvorvidt den juridiske definisjonen skal bli definerende for hva barnevernet følger opp. Kravet til bevisførsel for at politiet skal reise påtale i en menneskehandelsak, er ikke det samme som skal til for at barnevernet skal ta omsorg for barnet.

Vi ser gjerne en tendens til at når menneskehandelsbegrepet brukes, blir det fort satt søkelys på sikkerhet. Mange tenker organisert kriminalitet og trusler om hevn. Men menneskehandel kan også være en far som tar med seg tenåringer sin på tyverraid, eller en «kjæreste-hallik» som tjener gode penger på en 16 år gammel jente fra

hjembyen. Det er ikke sikkert at barnevernet trenger så mange spesialiserte rutiner for å håndtere slike saker; de har allerede bred kompetanse til å håndtere saker som handler om omsorgssvikt eller tenåringsprostitusjon. Vi har flere eksempler på kommuner som har kommet over et barn som kunne fått merkelappen offer for menneskehandel, men som de har gitt oppfølging på andre måter. Menneskehandel handler ofte om barn i en vanskelig omsorgssituasjon som har blitt utnyttet i prostitusjon eller kriminalitet, og det er ikke gitt at de vil få bedre oppfølging ved at de presses inn i det smale menneskehandelsbegrepet. Selv om vi trenger politiet til å etterforske, er det viktig at vi ikke utelukkende gir oppfølging som offer for menneskehandel til dem som utnyttes på måter som gjør det lett å etterforske og domfelle.

Menneskehandelsaker kan imidlertid skille seg fra andre barnevernssaker ved at den mindreåriges oppholdsstatus ikke er avklart, og for noen kan det bli aktuelt med retur med oppfølging i hjemlandet. Dette kan kreve andre ressurser og annen kompetanse hos barnevernet enn i saker som omhandler norske barn. I menneskehandelsaker kan det også være nødvendig å ta stilling til barnets sikkerhetssituasjon.

Det er imidlertid nødvendig å skille mellom barnas omsorgssituasjon, en mulig straffesak og barnas sikkerhetssituasjon. Barna kan ha behov for oppfølging selv om saken ikke kan kjøres for retten – og de kan være ofre for menneskehandel selv om sikkerhetssituasjonen deres ikke tilsier at de har behov for en plassering etter barnevernloven § 4-29. I besvarelsene vi fikk inn, var det flere barnevernkontor som mente det ikke var hensiktsmessig å bruke menneskehandelsbegrepet, nettopp fordi de ikke ville trekke inn politiet. De mente det av og til var i barnets interesse å ikke gi det merkelappen offer for menneskehandel. De var likevel i stand til å ivareta barnets omsorgssituasjon.

En indikator på hva?

I opplæringsmateriell om menneskehandel for personer i førstelinjen er det sjelden tydelige beskrivelser av hva som er menneskehandel, eller beskrivelser av grensetilfellene som skal eller ikke skal identifiseres. Heller enn å gi klare retningslinjer har man valgt å bruke indikatorlister, som gir en oversikt over ulike egenskaper eller situasjoner som kan være typiske for mindreårige ofre for menneskehandel, for eksempel at ofre for menneskehandel kan vise tegn på frykt eller stress, at de oppfører seg som om de er instruert av andre, eller at de lever under uverdige boforhold. Det presiseres i veilederne at ikke alle indikatorer som er listet opp, er til stede i alle situasjoner som involverer menneskehandel. Tilstedeværelsen eller fraværet av en enkelt indikator eller flere kan i seg selv verken bekrefte eller avkrefte menneskehandel, og det kreves en helhetlig vurdering av personens livssituasjon. Argumentet bak indikatorlistene er at det er stor

variasjon i formene menneskehandel kan ta, og at det ikke er hensiktsmessig å beskrive hvordan fenomenet vanligvis ser ut.

Vi har imidlertid liten tro på at det kan forenkle arbeidet med å indentifisere ofre for menneskehandel å ta de ulike egenskaper ofre for menneskehandel kan ha, ut av sammenheng. Det dekker over at det ofte er uavklart og utydelig hva som skal forstås som menneskehandel, og hva som ikke hører inn under menneskehandelsbegrepet. Det dekker også over de kompliserte formene for press, tvang og familierelasjoner som vi ofte ser i saker som omhandler mindreårige.

En indikatorliste gjør det lett å misforstå hva man skal lete etter, og hvordan indikatorene er relatert til menneskehandel. I den norske veilederen for identifisering av mindreårige ofre står det blant annet at en indikator på utnytting i private hjem er at den mindreårige bor med en familie, mangler privat oppholdsrom eller sjelden eller aldri kan forlate huset. Men om en mindreårig hushjelp ikke får lov til å forlate huset, så er det ikke relevant om han/hun har tilgang på eget oppholdsrom. Når man blander sammen indikatorer på utnytting med uklare indikatorer som har lite med tvangs- eller utnyttingsrelasjonen å gjøre, gir man inntrykk av at dette er vanskeligere enn det egentlig er. For i praksis er det vanskelig å initiere en menneskehandelsak, med mindre man har mistanke om noe mer konkret enn at noen mangler oppholdsrom. Og om det er mistanke om frihetsberøving, trusler eller uverdige arbeidsforhold, så vil oppholdsrommet ha mindre betydning.

Tilsvarende listes å «leve og reise i større grupper over større avstander» opp som en indikator på utnytting til tiggings eller vinningskriminalitet. Dette er så vidt vi skjønner ikke en indikator på menneskehandel, ettersom utnytting av mindreårige ofte er et lite synlig fenomen, og det er minst like vanlig å reise i små grupper. Å reise i store grupper kan imidlertid være typisk for rom og reisende, og dette er grupper som er overrepresentert i deler av menneskehandelsstatistikken. Dersom man ønsker å gjøre saksbehandlere oppmerksomme på disse gruppenes overrepresentasjon, vil det være mer hensiktsmessig å beskrive hvordan denne sammenhengen gjør seg gjeldende, og hvilke utnyttingsrelasjoner man skal være bevisst på i disse situasjonene, heller enn å rette mistanke mot rom og reisende som grupper. Det listes også opp en rekke arenaer der det er lovlig for mindreårige å arbeide, som arenaer hvor det er mulig at menneskehandel kan forekomme, for eksempel innen barnepass, gateartisteri og i familiebedrifter. Det blir imidlertid ikke tydeliggjort hva som skal til før arbeid blir menneskehandel. Det står at vi må skille mellom tvangsarbeid, sosial dumping og brudd på arbeidsmiljøloven, men ikke hva dette skillet er. Dette er som vi diskuterer i kapittel 3 fremdeles uavklart på flere områder.

Heller enn å be lokale politi- og barnevernskontor om å sette seg inn i den lange rekken av indikatorer som kan være tegn på menneskehandel, kan det være hensiktsmessig å gi dem en innføring i de utnyttingsformene som er mest vanlige i Norge. I tillegg er det behov for en klargjøring i hva som bør være rutine i de enkelte etatene

om de har mistanke om menneskehandel – for eksempel at kan det presiseres hvorvidt politiet alltid skal bringes mindreårige som identifiseres i utnyttende relasjoner til barnevernet, og hva de skal se etter om mindreårige uten lovlig opphold bringes inn for kriminalitet. Tilsvarende trenger mange barnevernskontor mer informasjon om de forpliktelsene man har til å gi oppfølging og assistanse til mindreårige ofre for menneskehandel, og om hvordan de kan bruke og involvere politiet i saker der det er mistanke om menneskehandel. Indikatorlistene blir fort et dårlig substitutt for en forståelse av fenomenet, og de dekker over de uklarehetene og vanskelige avveiningene personer i førstelinjen må forholde seg til i det daglige arbeidet. Vi tror ikke slike lister vil føre til at flere blir identifisert, heller tvert imot.

Hva mener de ansatte i politi og barnevern at er menneskehandel?

Hittil i kapitlet har vi beskrevet utfordringer politi, barnevern og UDI står overfor i identifisering av ofre for menneskehandel. Det kan være uklart hvem som faller innenfor og utenfor, hvordan man skal følge opp, og etatene må ofte handle basert på mangelfull informasjon. Så hvordan håndteres dette? For å få kunnskap om utfordringer ansatte i barnevernet og politiet møter i identifisering av menneskehandelsaker, sendte vi ut en spørreundersøkelse som ble besvart av 185 av 223 barnevernskontor og 250 ansatte på ulike nivå i politiet (se metode for detaljer). Spørreundersøkelsen ble sendt til de ansatte som jobbet direkte med menneskehandel eller var i en posisjon hvor det var sannsynlig at de kunne komme borti menneskehandelsaker. Vi ønsket å få svar på hvor mye de ansatte i førstelinjen føler at de kan om menneskehandel, hvilke rutiner som eksisterer, og hvilke typer saker de ser det naturlig å følge opp som menneskehandelsaker og ikke. Som nevnt i metod delen er dataene fra spørreundersøkelsen ikke representative. Vi har ikke trukket et representativt utvalg av ansatte i barnevernet og politiet, men prøvd å nå ut til flest mulig av de ansatte som er i en posisjon hvor de kan bli involvert i menneskehandelsaker. Tallene presentert her kan derfor ikke generaliseres til alle ansatte i barnevernet og politiet

Manglende kunnskap

Svarene fra undersøkelsen viser at ansatte i både politiet og barnevernet selv føler at de mangler kunnskap om hva menneskehandel er, og hvilke rutiner som eksisterer for å følge det opp. De aller fleste respondentene er enige i at det er viktig med kunnskap om menneskehandel for at de skal kunne gjøre jobben sin på en god måte. Samtidig ser vi at det kun er et lite mindretall som faktisk mener at de har god kunnskap om

hva menneskehandel er. Det er noen flere som mener de har god kjennskap til hva menneskehandel er, i politiet enn i barnevernet, men generelt er bildet ganske likt. 34 prosent av respondentene i politiet og 26 prosent i barnevernet sier at de har god kjennskap til hva menneskehandel er, mens resten sier de har middels eller dårlig kunnskap om dette. Vi ser videre at kun en fjerdedel av de ansatte i politiet og barnevernet har deltatt på kurs som omhandler menneskehandel.

Tabell 5.1 Kjennskap til menneskehandel blant politi og barnevern. Prosent.

		Politi	Barnevern
Er menneskehandel et tema du synes det er viktig å ha kunnskap om for å gjøre jobben din på en god måte?	Ja, et viktig tema	76	86
	Nei, ikke et viktig tema	12	7
	Vet ikke	11	7
	Total	100	100
Har du god kjennskap til hva menneskehandel er?	Middels/Dårlig kjennskap	66	74
	God kjennskap	34	26
	Total	100	100
Har du gjennomført kurs om menneskehandel?	Ja, har hatt kurs	26	26
	Nei, har aldri hatt kurs	72	72
	Vet ikke	2	2
	Total	100	100
N=		290	185

Det er en tydelig sammenheng mellom det å ha deltatt på kurs om menneskehandel og selvrapportert kunnskap om menneskehandel. De som har deltatt på kurs, synes selv at de har en bedre forståelse av hva menneskehandel er, enn de som ikke har hatt kurs. For barnevernet ser vi at 53 prosent av dem som har hatt kurs i menneskehandel, oppgir å ha god kunnskap om feltet, mens kun 17 prosent av dem som ikke har hatt kurs, oppgir det samme. For politiet oppgir 57 prosent av dem som har kurs, at de har god kunnskap, mens kun 26 prosent av dem som ikke har kurs, sier det samme. Samtidig er det tydelig at kursing ikke er det eneste som skal til for å gi kunnskap om temaet, da rundt halvparten av dem som har hatt kurs, fortsatt oppgir å ha dårlig eller middels kunnskap om hva menneskehandel er.

Tabell 5.2 Sammenheng mellom kursing og kjennskap til menneskehandel. Prosent.

	God kjennskap (Politi)	God kjennskap (Barnevern)
Har ikke hatt kurs	26	17
Har hatt kurs	57	53
Total	66	27

Den manglende fagkunnskapen om menneskehandel er også reflektert i at svært få politidistrikter og barnevernskontorer kjenner til konkrete rutiner for hvordan menneskehandelsaker skal følges opp.

Tabell 5.3 Rutiner for oppfølging av menneskehandel. Prosent.

	Politiet	Barnvernet
Ja, vi har gode og detaljerte rutiner	10	6
Ja, men ingen detaljerte rutiner	17	24
Jeg er usikker på om slike rutiner eksisterer	53	4
Nei, vi har ingen faste rutiner for dette	20	66
Total	100	100
N=	290	145

Over to tredjedeler av respondentene i barnevernet og politiet sier at de ikke har faste rutiner, eller at de er usikre på om slike rutiner eksisterer. Kun 10 prosent i politiet og 6 prosent i barnevernet oppgir at det finnes gode og detaljerte rutiner.

Det er stort sett barnevernskontorer i de store byene som oppgir å ha gode og detaljerte rutiner, mens de som oppgir å ha noen, men ikke veldig detaljerte rutiner, som oftest er barnevernskontorer i en mellomstore norske byer og også et par bydelskontorer i storbyene, i tillegg til en del mellomstore kommuner. Blant dem som ikke har noen rutiner, dominerer mindre kommuner med små barnevernskontorer. Når det gjelder politiet, er bildet noe mer blandet, og det er ingen tydelige regionale forskjeller i hvilke politidistrikt som oppgir å ha gode og dårlige rutiner. Det eneste unntaket er igjen de store byene, hvor de oppgir å ha gode og detaljerte rutiner.

Samlet sett oppgir altså store deler av barnevernet og politiet at de mangler gode rutiner og kunnskap om hva menneskehandel er. Dette reflekteres også i svar vi fikk da vi spurte hva de selv mente var utfordringer i identifiseringsarbeidet. Manglende kunnskap var noe både politiet og barnevernet trakk fram som en sentral utfordring.

Hvilke saker følges opp som menneskehandel?

Spørsmålet blir da hvordan de ansatte i førstelinjen forholder seg til identifisering av menneskehandel i konkrete saker. Hva er det som forstås som en menneskehandelsak for barnevernet og politiet? For å få en dypere forståelse av dette presenterte vi respondentene for fem hypotetiske eksempler og ba dem vurdere hvorvidt en slik sak burde følges opp som en menneskehandelsak eller ikke.

De fem casene var:

Case 1: Maryna er 16 år fra Ukraina. Hun prostituerer seg i Oslo og bor sammen med sin to år eldre kjæreste. Maryna og kjæresten deler inntektene fra prostitusjonen.

Case 2: Issa og Charles er et brødrepar fra Nigeria på 14 og 16 år. De er papirløse innvandrere. For å tjene penger jobber de med å ta oppvasken for en lokal kafé for 50 kr i timen

Case 3: Muhammed er en 17 år gammel gutt fra Algerie. Han har fått endelig avslag på sin søknad om asyl i Norge. Han bor sammen med en eldre venn av seg som gir ham narkotika som Muhammed selger videre på gata i Oslo. De deler inntektene likt.

Case 4: Ali er en 17 år gammel gutt som kom fra sitt hjemland Marokko for fire år siden. Han jobber på farens butikk uten lønn 15 timer i uken.

Case 5: Andrei er en gutt på 15 år fra Romania. Han tigger på gata i Oslo sammen med sin rumenske bestemor. Inntektene går til deres felles familiehushold.

Tabell 5.4. viser hvor mange prosent av respondentene våre i barnevern og politiet som svarte at de ville fulgt opp disse ulike tilfellene som menneskehandelsaker. De som ikke svarte at de ville følge opp sakene som menneskehandel, er enten usikre på om de ville gjort det, eller sa tydelig at de ikke ville fulgt opp sakene som menneskehandel.

Tabell 5.4 Caser som potensielt burde følges opp som menneskehandelsaker. Prosent.

	Politi	Barnevern
Maryna, prostituert	75	82
Issa og Charles, tvangsarbeid	71	65
Mohammed, narkotikasalg	25	28
Ali, jobber med faren	22	10
Andrei som tigger	33	36
N=	200	149

Tallene viser stor variasjon. Verken barnevernet eller politiet tenderer tydelig i retning av å klassifisere enten alle eller ingen av sakene som menneskehandel. Ingen av tilfellene peker seg ut som noe alle eller nesten alle mener bør følges opp som mulig offer for menneskehandel. Før vi ser nærmere på enkelttilfellene, er det viktig å framheve et par ting. Respondentene ble ikke spurt om de mente disse tilfellene *var* menneskehandel,

i den forstand at overgriperne ville bli dømt etter menneskehandelsparagrafen, men snarere om disse sakene burde bli «fulgt opp som menneskehandelsaker». Hva det vil si å følge opp noe som en menneskehandelsak, er imidlertid ikke entydig. Som vi har påpekt tidligere i kapitlet, ligger mye av utfordringen for førstelinjen nettopp i at det ikke finnes et klart «menneskehandelsløp» eller noen helt klare rutiner for hva som skal skje dersom det fattes mistanke om menneskehandel. Og som vi også har vist, vet langt over halvparten ikke hva som er rutineene for å følge opp menneskehandel. Manglende rutiner for oppfølging av ofre for menneskehandel kan ha gjort at enkelte respondenter svarer at de er usikre på om de ville fulgt opp saken som menneskehandel, ikke fordi de er i tvil om saken faktisk representerer menneskehandel, men at de er i tvil om hvordan man følger opp en sak som menneskehandel. For det andre har vi lagt en del informasjon til grunn i tilfellene som ikke alltid er klarlagt når institusjonene gjør en vurdering rundt hvorvidt en sak burde følges opp. Det gjelder for eksempel relasjonen mellom den mindreårige og utnyttaren. Mens det ofte kan være tvil om fakta i flere tilfeller i virkeligheten, er dette en vurdering hvor det er tatt utgangspunkt i at informasjonen som presenteres, er sann. Svarene gir med andre ord ikke et perfekt bilde av hva som følges opp og ikke, men snarere hvilke typer saker de ulike institusjonene ser som menneskehandel og ikke, og hvilke faktorer førstelinjen ser som avgjørende for å identifisere en sak som menneskehandel. Disse faktorene gjør at vi må tolke tallene med forsiktighet. Når det er sagt, viser tallene likevel noen tydelige tendenser når det gjelder hvilke av de 5 tilfellene politiet og barnevernet ønsker å følge opp som menneskehandel, og hvilke typer case de mener ikke burde følges opp. Vi vil derfor gå gjennom resultatene for hvert enkelt case før vi tar en kort, samlet diskusjon av funnene.

Case nummer 1 om Maryna som prostituerer seg, er det eksempelet hvor både politi og barnevern heller mest mot å følge den opp som en menneskehandelsak. Vi ser likevel at en betydelig minoritet ikke ville fulgt opp saken uten videre. 18 prosent i barnevernet og 25 prosent i politiet er usikre på eller mener at dette ikke burde følges opp som en menneskehandelsak. På prostitusjonsfeltet er det rettspraksis på at utnyttning av mindreårige domfelles selv om det ikke har vært brukt tvang. I all hovedsak vil alle mindreårige som er utnyttet i prostitusjon, være ofre for menneskehandel. I så måte er det ikke overraskende at et flertall ville fulgt opp saken som det, men det er snarere interessant å merke seg at et betydelig mindretall ikke ville fulgt opp saken. En mulig tolkning er at de sier dette fordi de ikke vet hva rutineene for oppfølging er, men ettersom de samme personene, sier at de ville fulgt opp andre saker, så er ikke det en dekkende forklaring. En annen mulighet er at mindretallet ikke vil følge opp saken som menneskehandel fordi den potensielle utnyttaren ikke er en fremmed hallik, men beskrives som kjæresten. Vi ser altså at de nære relasjonene til utnyttar, som er så typisk for menneskehandelsaker med mindreårige, gir problemer for identifisering, selv ved utnyttning til prostitusjon.

Case nummer 2 om Issa og Charles i underbetalt arbeid definerer også et klart flertall hos barnevern (65 prosent) og politi (71 prosent) som en sak de ville fulgt opp som menneskehandel. Det er interessant at et så tydelig flertall ville fulgt opp saken, når papirløse og tvangsarbeid ikke har fått mye oppmerksomhet i diskusjonene rundt menneskehandel til nå. Det skal også noe mer til for at underbetalt arbeid klassifiserer som menneskehandel i retten. Som nevnt i kapittelet om rettspraksis har høyesterett fastslått at det må være en form for press fra arbeidsgiver for at noe skal kvalifisere som «tvangsarbeid». En grunn til at et flertall her ville fulgt opp saken som menneskehandel, kan være at barna er i en klar utnyttbar situasjon (papirløse innvandrere), samtidig som de jobber for en ukjent arbeidsgiver, ikke en venn eller noen i familien. I tillegg kan de klassifiseres som utnyttet ved at de får lønn som er langt under tariff for arbeidet. Det er likevel noe overraskende at et flertall sier de ville fulgt opp denne saken som menneskehandel, da kun et mindretall av de verifiserte ofrene de siste tre årene faktisk har vært utsatt for tvangsarbeid.

I case nummer 3 om Muhammed er det snakk om vinningskriminalitet, eller narkotikasalg. Det er stor uenighet innad i politiet og barnevernet hvordan man ville fulgt opp denne saken. Mens litt under en tredjedel fra begge institusjonene mener den burde følges opp som en menneskehandelsak, er rundt to tredjedeler usikre eller mener at den ikke burde følges opp. Igjen er en mulig grunn til at såpass få ville fulgt opp saken som menneskehandel, at den potensielle utnyttaren presenteres som en venn, noe som kan forstås som at 17-åringen er med på dette frivillig og ikke blir utnyttet. Ut fra lovverket er det uklart om det er nødvendig med et tvangselement når mindreårige i en svært sårbar situasjon som en person uten lovlig opphold er, utnyttes til vinningskriminalitet.

Case nummer 4, hvor Ali jobber uten lønn for sin far, er det tilfellet hvor absolutt færrest ville fulgt det opp som en menneskehandelsak. Kun 10 prosent i barnevernet ville fulgt den opp, noe som er det mest entydige svaret fra barnevernet. Noen flere, rundt en femtedel, i politiet ville fulgt den opp. I henhold til lovverket er det i utgangspunktet ikke problematisk at en mindreårig utfører arbeid uten lønn for en familiebedrift, så lenge dette ikke skjer på bekostning av skolegang og mulighet for fritid. Ali er ikke en papirløs innvanderer, han er ikke i en spesielt sårbar situasjon, og det er ikke noe i beskrivelsen av situasjonen hans som nødvendigvis peker i retning av omsorgssvikt. I lys av det er det verdt å merke seg at 22 prosent i politiet og 10 prosent i barnevernet likevel mener at dette burde følges opp som menneskehandel. Det styrker bildet av at grensene for menneskehandel oppfattes som utydelige i førstelinjen. Hovedfunnet er imidlertid at de fleste ikke ville klassifisert dette som menneskehandel. Flere respondenter framhevet også premisset om at de tok utgangspunkt i at barnet gikk på skole, som denne respondenten i barnevernet som mente dette ikke burde følges opp som en menneskehandelsak: «Jeg har svart med forutsetning om at barn [...] selv velger å arbeide i farens butikk, i tillegg til videregående skole, eller som alternativ til videregående skole.»

I case nummer 5 er har vi en mindreårig (Andrei) som tigger for å skaffe penger til familien. Rundt en tredjedel i barnevern og politi ville fulgt opp det som en menneskehandelsak, mens rundt to tredjedeler er usikre eller ville ikke fulgt opp. Det er verdt å merke seg at ikke flere svarer at de ville fulgt opp denne saken, for som nevnt tidligere i kapitlet er tiggning noe som nevnes eksplisitt som en form for tvangsarbeid i lovverket. Det har imidlertid ikke vært rettsaker med mindreårige utnyttet til tiggning alene som har ført til dom. I kjølvannet av økningen i antall tiggere som kom til Norge etter 2008, har politi og barnevern vært raske til å reagere om mindreårige har vært med og bodd på gata eller deltatt i tiggning. Disse sakene har imidlertid ikke nødvendigvis vært fulgt opp som menneskehandelsaker.

Igjen kan grunnen til at relativt få vil følge opp saken som menneskehandel, være at inntektene ikke blir tatt fra Andrei, men går til husholdet han bor i. Den familiære relasjonen til bestemoren han arbeider med kan også tenkes komplisere identifisering.

Samlet sett er det stor usikkerhet om hvilke typer saker som skal følges opp som menneskehandelsaker, både i den forstand at tilfellene vurderes veldig ulikt, og at det er mange som sier de er usikre på hvordan tilfellene burde bli fulgt opp. Dette er problematisk fordi barn som er mulige ofre for menneskehandel, kan få svært ulik oppfølging avhengig av hvem de møter i politiet og barnevernet. I tillegg er det problematisk fordi den store usikkerheten kan føre til en handlingsvegring som gjør at ansatte lar være å følge opp saker som menneskehandel fordi de er usikre på hvordan det skal gjøres.

Det er flere sentrale faktorer som ser ut til å tippe vurderingene i ulike retninger. Dersom barnet er i familie eller er venner med den potensielle utnyttaren, vil færre følge det opp som menneskehandel. Og dersom barnet er i en posisjon hvor det er mer sannsynlig at han/hun er sårbar for utnytting, blir det fulgt opp i større grad (for eksempel hvis de er papirløse innvandrere). Dette blir også bekreftet av respondentene når de blir bedt om å formulere utfordringer ved identifisering med egne ord. En politietterforsker skriver: «Hvis den mindreårige er i slekt med den/de han jobber for. Hjelper den mindreårige da familien, eller blir den utnyttet?» En annen skriver at identifisering av hva som er menneskehandel, er vanskelig fordi det «ofte er nære relasjoner mellom de impliserte». At det er mindre sjans for å bli fulgt opp dersom den potensielle utnyttaren er familie eller nær venn, er ikke i seg selv overraskende. Samtidig er det interessant å merke seg at mens et flertall ser på det å jobbe for 50 kr timen som menneskehandel, er det mange færre som betrakter det å tigge for sin egen familie som noe som burde følges opp som menneskehandel. Det tyder igjen på at relasjon til utnyttet er viktig. Andrei tigger til sin familie, og derfor kan det tolkes som frivillig, mens de som jobbet for 50 kr timen, gjorde det for en ukjent arbeidsgiver, og derfor kan det tolkes som tvang. Dette perspektivet ble tydelig formulert av en av de ansatte i politiet: «Hvis et barn 'må' bidra til familiens overlevelse ved f.eks. å tigge i Norge, kan ikke det sees på som menneskehandel i mine øyne (selv om det er en tragedie i seg selv). Men dersom pengene går til bakmenn som sender familiene (og barna) til Norge for

å tigge til bakmennenes gunst, da er det menneskehandel.» Tigging tolkes altså ulikt av personer i førstelinjen avhengig av om de ser dette som organisert kriminalitet eller som tigging til egen families inntekt – det er altså ikke handlingen i seg selv de legger vekt på, men hvem som mottar pengene.

Vi har også sjekket om det er en tendens til at noen respondenter generelt svarer at alle saker burde følges opp som menneskehandel, mens noen ikke mener noen av disse sakene burde følges opp som menneskehandel. Vi finner at det i barnevernet er 14 prosent som har sagt at de ikke vil følge opp noen av sakene, mens det kun er 2 prosent som sier de vil følge opp alle. I politiet er det ingen som har svart at de ikke vil følge opp noen av sakene, mens det kun er 4 prosent som har svart at de vil følge opp alle. Dette viser at de aller fleste svarer variert og ulikt fra tilfelle til tilfelle om de ville fulgt det opp som menneskehandel eller ikke.

Hvorfor er identifisering vanskelig?

Den overordnede konklusjonen fra de hypotetiske tilfellene og respondentenes kommentarer til disse er at det er stor usikkerhet om hva som skal defineres som menneskehandel. Hva kommer denne usikkerheten eller uenigheten fra? En hypotese kan være at dette handler om manglende kompetanse om menneskehandel i barnevernet og politiet. Vi har sett at et mindretall mener de har god kunnskap om hva menneskehandel er, og at det er få som vet om faste rutiner for oppfølging av slike saker, og enda færre som har fått opplæring i saksfeltet. Vi har også sett at flere selv kommenterer at manglende kunnskap er en utfordring i identifiseringsarbeidet. Spørsmålet blir om de som har mer kunnskap, vurderer de hypotetiske tilfellene annerledes enn de som har lite kunnskap, og i så fall på hvilken måte. Men når vi sammenligner vurderingene av tilfellene mellom dem som har hatt kursing i menneskehandel, og dem som ikke har det, ser det ikke ut til å være noen sammenheng. Selv prostitusjonssaken, som egentlig er det tydeligste tilfellet ut fra lovverket, definerer de som har gått på kurs, og de som ikke har det, helt likt. Det samme gjelder Andrei som tigger for sin familie. Denne defineres også likt av dem som har opplæring i menneskehandel, og dem som ikke har det.

Hvis vi ser på variasjonen i hvordan de vurderer tilfellene, er det ingen forskjell mellom dem som mener at de har god kjennskap om menneskehandel, og dem som ikke har det. Det er heller ingen sammenheng mellom å selv mene man har god kunnskap om menneskehandel, og hvordan eksemplene blir vurdert. Det er med andre ord ikke slik at de som har hatt kurs om menneskehandel er bedre rustet til å indetifisere menneskehandel i disse sakene enn andre. Alle, uavhengig av kunnskapsnivå, er like usikre.

Tabell 5.5 Andel som ville fulgt opp saken som menneskehandel (Barnevernet)

	Tilfelle 1 (Maryna)	Tilfelle 5 (Andrei)
Har hatt kurs i menneskehandel	81	35
Har ikke hatt kurs	84	37
Total	82	36

Tabell 5.6 Andel som ville fulgt opp saken som menneskehandel (Politiet)

	Tilfelle 1 (Maryna)	Tilfelle 5 (Andrei)
Har hatt kurs i menneskehandel	86	31
Har ikke hatt kurs	89	34
Total	87	33

En annen mulig forklaring om hva usikkerheten kommer av, er at definisjonene av menneskehandel fra myndighetene er vanskelige å forholde seg til når det kommer til konkrete tilfeller, at det er dårlig sammenheng mellom regelverk og hva førstelinjen møter i praksis. En ansatt i barnevernet formulerte det slik:

Det er veldig fint på papiret med Palermo [FNs menneskehandelsprotokoll], men det er ikke så veldig operasjonelt på papiret. Og akkurat som FN's helsedefinisjon ikke passer så godt for fastleger, så passer ikke dette så bra for barnevernets arbeid. Fordi han som tjener på de seksuelle tjenestene til jenta, er en som hun definerer som kjæreste, og som ikke er snill med henne, men vi er ikke så tjent med å lage en politisak. Det er litt rart å snakke om menneskehandelsituasjon når det er en omsorgssviktsak med mange av de vanlige elementene vi treffer i vanlig omsorgssvikt. Disse to jentene var i prostitusjon i en sånn vid definisjon av det å få tjenester og hvem som egentlig ... Går det inn i felleskassen, eller trues det? Disse jentene var i alder av, ikke veldig unge, men under 18.

Og vi jobber jo med gutter som blir utnyttet i et rusmiljø, enten fordi de er yngre, eller fordi de har mindre ressurser. De er en del av dealingen. De blir utnyttet i det systemet, men jeg ville ikke kalt det menneskehandel, det er å vanne ut begrepet. Hvis de selger for noen andre og må gi pengene videre til dem, så blir det uklart om det er menneskehandel. Men vi er ikke så opptatte av den merkelappen [menneskehandel], vi er opptatte av at det skal bli slutt.

En del av usikkerheten springer med andre ord ut av en generell usikkerhet om hvordan de skal forstå utnytting og press i konkrete tilfeller de møter. Dette kan ikke hovedsakelig tolkes som en manglende forståelse for definisjonene i førstelinjen, men manglende avklaringer rundt identifisering. I tillegg kan en grunn til usikkerhet rundt

hvilke saker som skal følges opp, være at det ikke finnes et klart løp for oppfølging av menneskehandel. Når førstelinjen er usikker på hva det vil si å følge opp en sak som menneskehandel, er det ikke overraskende at det dermed blir usikkerhet rundt hvilke saker som skal følges opp som dette.

Igen er det viktig å påpeke at selv om våre data ikke tyder på at manglende kunnskap er en sentral årsak til at det er vanskelig å definere hva som skal følges opp som menneskehandel, betyr ikke det at kunnskap ikke er nødvendig. Det betyr heller at mer opplæring og kunnskap om menneskehandel kun har begrenset verdi, i alle fall så lenge de rutinene de da lærer, er vage og uklare. Dette ser ut til å gjelde i særlig grad for politiet, som må velge om de skal følge opp den mindreårige som et offer for menneskehandel eller som en kriminell. Flere påpekte at dette skillet var vanskelig fordi regelverket var uklart. Når det gjelder barnevernet, står de overfor et litt annet valg. Her påpekte flere at deres valg ikke står mellom å følge opp barnet som offer for menneskehandel versus å ikke følge det opp. Snarere uttaler de at saken blir fulgt opp om de ser at barnet er i en vanskelig omsorgssituasjon, litt uavhengig av menneskehandelsaspektet. Som sitatet over viste: «Vi er ikke så opptatt av merkelappen menneskehandel. Vi er opptatt av at det skal bli slutt.» Det kan bety at enkelte av dem som ikke ville fulgt opp tilfellene over som menneskehandel, likevel ville fulgt opp noen av dem på grunn av omsorgsvikt. Det gjør usikkerheten i barnevernet om hva som er menneskehandel, mindre problematisk, fordi barnet kanskje ville blitt fulgt opp uansett.

Alder og troverdighetsvurderinger

Menneskehandelskonvensjonen til Europarådet slår i artikkel 10.3 fast at om det er tvil om hvorvidt offeret er et barn, og det er grunn til å tro at han/hun er et barn, så skal det antas at han/hun er under 18 år, og de skal bli tilbudt oppfølging og assistanse i tråd med dette, så lenge alderen deres ikke er verifisert.

En stor del av sakene med mindreårige ofre for menneskehandel i Norge dreier seg om barn med uavklart oppholdsstatus som går igjennom UDI-systemet. Som en del av grunnlaget for asyl vurderer UDI også barnets alder, og de setter i mange tilfeller ny alder på asylsøkeren når de fatter et vedtak om opphold eller avslag på opphold. Dette er ikke nødvendigvis en verifisert alder, men den alderen UDI vurderer som mest sannsynlig. Fram til et vedtak er fattet, er det i hovedsak den oppgitte alderen som er registrert på barnet¹⁴.

¹⁴ Men i det utvalget av saker vi har gjennomgått, er det ett tilfelle der PU setter en annen alder fordi gutten selv er usikker, og et annet der PU setter alderen til det som er registrert i andre EU-land.

Alderen som fastsettes av UDI, er av stor betydning for hva slags oppfølging mindreårige ofre for menneskehandel i Norge får. Det å være offer for menneskehandel kan gi grunnlag for opphold, men det er på ingen måte automatikk i at ofre for menneskehandel får bli i Norge. Er asylsøkeren under 18, skal imidlertid barnets beste ligge til grunn i vurderingen, og opphold kan gis i tilfeller som ikke regnes alvorlige nok til at en voksen person vil få opphold. Men aldersfastsettingen har også konsekvenser for den oppfølgingen ofrene får av andre instanser mens de oppholder seg i Norge, både hvis de får opphold, og hvis de får avslag på opphold. Personer som aldersfastsettes til å være 18 år eller eldre, er ikke lenger i barnevernets omsorg. Barnevernet står i teorien fritt til å sette egen alder på dem de er i kontakt med, men i praksis viser det seg at UDIs aldersfastsettelse gjøres gjeldende for andre instanser, og aldersfastsetting fra UDI har i flere saker ført til at § 4-29-plasseringer har blitt avsluttet, og det antatte offeret har forsvunnet. Vi har fått informasjon om flere saker der politiet har fastsatt egen alder, uavhengig av UDI, men dette har utelukkende vært tilfeller der politiet mener at personen har vært over 18, når de selv oppgir å være mindreårig.

Aldersundersøkelsen og UDIs vurdering

Aldersvurderingen, som gjøres av saksbehandler, skal ifølge UDIs regelverk være en helhetsvurdering som kan basere seg på flere ting, blant annet en medisinsk aldersundersøkelse, opplysninger gitt i asylintervjuet og i andre land, søkerens sikkerhet på egen alder og troverdighet generelt, identitetspapirer og søkerens utseende og framtoning observert av UDI-ansatte eller andre (PN 2012-011).

I 2003 innførte Norge medisinsk aldersundersøkelse som en del av aldersvurderingen på enslige mindreårige asylsøkere. Aldersundersøkelsen består av en tannundersøkelse og en røntgenundersøkelse av hånd og håndrot. Disse resultatene brukes så av privatklinikken Barnesak AS ved Dr. Grøgaard, tidligere lege ved Oslo Universitetssykehus, til å lage en samlet aldersvurdering. Denne aldersvurderingen skal inneholde hvilken alder legen tror søkeren har, hvor sannsynlig oppgitt alder er, samt en vurdering av sannsynligheten for at søkeren er over 18¹⁵. Det siste blir gjort ved at legen krysser av for en av de følgende konklusjonene:

- A: Over 18 år (100/0 %)
- B: Svært lite sannsynlig at søkeren er under 18 (90/10 %)
- C: Lite sannsynlig at søkeren er under 18 (70/30 %)
- D: Tvil (50/50 %)
- E: Under 18 (mer enn 50 % sannsynlig)

¹⁵ I tillegg til dette vurderer legen sannsynligheten for at barnet er under 16.

I de tilfellene hvor konklusjon A eller B er gitt, blir søkeren normalt vurdert som voksen hvis det ikke foreligger noen tungtveiende argumenter for det motsatte. I tilfeller med konklusjon A settes alderen normalt opp til det legen mener er riktig alder, og i tilfeller med konklusjon B justeres alderen normalt til 18. Er konklusjonen C, vil andre momenter tillegges stor vekt, og dersom det er få andre momenter, skal alderen barnet selv har oppgitt, normalt bli stående (UDI 2012).

Under presenterer vi utfallet av aldersundersøkelsen for de sakene vi har fått innblikk i. Dette er saker som er plukket ut av saksbehandlere hos UDI fordi det har vært en mistanke om menneskehandel. Materialet er på ingen måte representativt for aldersfastsettelse av enslige mindreårige asylsøkere, og vi gjør oppmerksom på at siden det er forholdsvis lave tall, kan vi primært peke på tendenser i aldersfastsettingen. Analysene må leses i lys av at dette er en ganske begrenset gruppe barn og ungdommer, med svært spesielle historier, og det kan ikke generaliseres fra aldersvurderingene i disse sakene til vurderinger av andre enslige mindreårige asylsøkere. Vi velger likevel å presentere tallene, fordi tallene ikke representerer et utvalg av en større populasjon, men utgjør totalen av alle de tilfellene der saksbehandlere har hatt mistanke om menneskehandel i perioden 2012-juni 2015.

Vi baserer oss her på mapper med dokumenter, utlevert av UDI, som blant annet inneholder transkripsjonen av asyLintervjuet, hvor eventuelle kommentarer om alder er gitt, samt UDIs vedtak med merknader som refererer til konklusjonene i aldersundersøkelsen. Observasjoner og vurderinger rundt alder som ikke nevnes i asyLintervjuet, vedtaket eller vedtaksmerknadene, har vi ikke kjennskap til.

Av de 61 sakene vi har sett på hos UDI, foreligger det informasjon om vurderingene gjort rundt alder for 41 barn som har fått et vedtak (avslag eller opphold) hvor de er blitt aldersfastsatt (18 gutter og 23 jenter).¹⁶ De resterende 20 har enten forsvunnet i asylprosessen, søkt refleksjon eller trukket søknaden sin før den var kommet langt nok i løpet til at en aldersundersøkelse ble vurdert. 13 av sakene vi har sett på, dreier seg om innvilgelse av refleksjonsperiode, hvor UDI ikke har rutiner for å vurdere alderen til dem som søker. Av de 41 som har fått vedtak, har UDI sendt 35 til medisinsk aldersundersøkelse.

Av de mindreårige mulige ofre for menneskehandel som UDI har rapportert til oss, som har gjennomgått en aldersundersøkelse, er tre av fire mindreårige vurdert som over 18 på grunnlag av tann-, hånd- og håndrotundersøkelser alene (A eller B): Kun 2 av 17 jenter og 6 av 18 gutter fikk medisins aldersvurdering som kategori C, D eller E (se tabell 5.7). Men den fysiske undersøkelsen er ikke alene avgjørende for hvordan alderen fastsettes i situasjoner med tvil; saksbehandleren skal i tillegg gjøre en helhetlig vurdering av barnet. Etter at saksbehandleren har vurdert annen foreliggende informa-

¹⁶ Disse tallene er basert på saker vi har fått tilgang til gjennom UDI, og hvor vi kjenner UDIs vurdering. Andre saker hvor vi vet alder har blitt endret i løpet av asylprosessen, er ikke tatt med her.

sjon, ser vi at ytterligere seks jenter og to gutter har blitt aldersfastsatt som under 18. I tillegg har seks personer fått oppgitt alder lagt til grunn uten medisinsk aldersundersøkelse. De seks som ikke har vært til medisins aldersundersøkelse har alle vært jenter fra Asia, Afrika sør for Sahara og Europa. Grunnen til at de ikke har vært undersøkt, har vært, i ett tilfelle, at jenta har vært gravid, én jente er kjent fra en rettssak, og fire jenter, i 16-, 17-årsalderen, vurderes simpelthen som mindreårige.

Tabell 5.7 Utfall av medisinsk aldersundersøkelse og UDIs vurdering

	Antall aldersundersøkt	Medisinsk aldersundersøkelse: under 18 (C, D eller E)*	Alder fastsatt over 18 av UDI	Alder fastsatt under 18 av UDI
Jente	17	2	9	8
Gutt	18	6	10	8
Alle	35	8	19	16

* I tre av tilfellene ble kun sannsynlig alder, og ikke type konklusjon, nevnt. Disse er regnet som en konklusjon A eller B her, da testresultatet ble brukt av saksbehandler som sikkert.

En gjennomgang av aldersfastsettelsene viser at jenter oftere får beholde sin oppgitte alder, eller beholder status som mindreårig, enn gutter, selv om en større andel av jentene kommer ut som overårig i de medisinske undersøkelsene. I underkant av to tredjedeler av jentene fikk beholde status som mindreårige, enten uten at de ble sendt til aldersundersøkelse, ved at aldersundersøkelsen viser at de er mindreårig, eller ved at saksbehandleren velger å legge til side den medisinske alderstesten fordi de opplever at asylsøkeren er troverdig når hun sier hun er mindreårig. Færre enn halvparten av guttene fikk beholde status som mindreårige, og kun en tredjedel av guttene fikk beholde alderen de oppga. Hvis vi sammenligner gutter og jenter der aldersundersøkelsen viser at de var over 18, ser vi at kun 2 av 18 gutter blir trodd på at de er mindreårige, i motsetning til 6 av 17 jenter. Av de guttene som UDIs saksbehandlere har flagget som mulige mindreårige ofre for menneskehandel, er over halvparten silt ut som overårig. Det samme gjelder for rundt en tredjedel av jentene.

Tabell 5.8 UDIs vurdering, prosent av de med aldersfastsettelse etter kjønn

	Totalt aldersfastsatt av UDI	Ikke aldersundersøkt	Aldersundersøkt	Alder fastsatt over 18	Alder fastsatt under 18 av UDI
Jente	23	6	17	9 (39 %)	14 (61 %)
Gutt	18	0	18	10 (56 %)	8 (44 %)
Alle	41	6	35	19 (46 %)	22 (54 %)

Det finnes ingen tilfeller hvor UDI fastsetter alder til over 18 uten at det også foreligger et resultat fra aldersundersøkelsen som stemmer med dette. 19 av de 41 asylsøkerne fikk

alderen satt opp til overårig av UDI, men disse hadde altså et aldersundersøkelsesresultat som også viste at de var overårige. I over halvparten (11 av 19) av disse sakene ble resultatet fra aldersundersøkelsen også oppgitt som en hovedgrunn for justeringen.

Hvis vi deler inn aldersfastsettelsene etter hva slags type konklusjon det var i aldersundersøkelsen (A–E), ser vi også at en uklar konklusjon stort sett kommer barna til gode når det gjelder å bestemme om de er over 18 eller ikke. Bortsett fra ett barn som fikk alder satt til overårig på tross av en konklusjon C (70 % sannsynlighet for at barnet er 18 eller over), hadde de resterende 18 av de 19 barna som ble vurdert som overårige av UDI, en konklusjon A eller B (100 eller 90 % sannsynlighet for at barnet er 18 eller over). Som nevnt er det praksis at et barn med en konklusjon A eller B vurderes som voksen, med mindre det er tungtveiende argumenter for det motsatte.

Like saker ulikt utfall

Den medisinske aldersundersøkelsen skal kun være et element i aldersvurderingen til UDI, så det at man forholder seg forskjellig til lignende resultat fra aldersundersøkelsen, trenger i utgangspunktet ikke å være problematisk. Det er imidlertid noen saker som tilsynelatende er svært like, men får forskjellige vurderinger med hensyn til alder av UDI. Dette gir et inntrykk av at det er litt tilfeldig, eller personavhengig, hva slags vurdering den enkelte får. I noen tilfeller kan for eksempel uttalelser fra mottak, helsesøster og lignende tillegges mye vekt, mens det andre ganger ikke ser ut til å påvirke aldersvurderingen. Et eksempel er en sak hvor saksbehandler beskrives som «overrasket» over resultatet fra aldersundersøkelsen og oppfordrer barnets representant til å innhente uttalelser fra andre angående alderen. I denne saken velger saksbehandleren å se fullstendig bort fra alderstestresultatet selv om konklusjonen er A (100 % sannsynlig over 18), og barnet vurderes som mindreårig. I en annen sak foreligger det en aldersundersøkelse som sier at barnet er overårig med en konklusjon B. Her er det også en uttalelse fra barnefaglig leder på mottaket som mener gutten er under 18, men saksbehandler i UDI mener i dette tilfellet at «resultatet av aldersundersøkelsen må tillegges mer vekt enn uttalelsen», og gutten får alder justert til overårig. Et annet eksempel er to saker hvor to jenter selv er sikre på egen alder. I begge tilfeller beskrives jentene i vedtaket som troverdige, og i begge tilfellene sier saksbehandler at alder er usikker. Aldersundersøkelsen viser også i begge tilfellene at de er 20 år, med konklusjon A (100 % sannsynlig over 18). Allikevel får den ene jenta oppgitt alder lagt til grunn, mens den andre jenta får alder satt opp med fem år på bakgrunn av aldersundersøkelsen. Et tredje par med like saker som får ulikt utfall, er to jenter på 17 år som begge får en konklusjon C (70 % sannsynlighet for at personen er 18 eller over). Ifølge UDIs regelverk skal det tungtveiende argumenter til i slike tilfeller for å sette alder opp til overårig. Denne regelen siteres for én av jentene, og oppgitt alder legges til grunn. Den andre får alder justert til overårig.

Seksuelle overgrep gjør resultater fra aldersundersøkelsen mindre viktig

Vi har sett at flere jenter enn gutter blir vurdert som mindreårige på tross av at aldersundersøkelsen viser at de er eldre. Dette kan se ut til å ha sammenheng med at de oftere forteller om seksuelle overgrep, inkludert utnyttelse i prostitusjon. Personer som oppgir å være mindreårige og som også forteller om seksuell utnyttning, ser i stor grad ut til å bli trodd på alder av UDI selv om aldersundersøkelsen gir en annen konklusjon. Av 27 asylsøkere som sier de er mindreårige, men der medisins aldersundersøkelse tilsier at de er over 18¹⁷, fikk 19 alderen justert til overårig, mens åtte beholdt mindreårig status. Av disse åtte var det kun en som *ikke* fortalte om seksuelle overgrep. I gruppen på 19 barn som fikk alder satt opp til overårig, fortalte seks personer om seksuelle overgrep, og tre av disse fikk opphold selv om de ble behandlet som voksne. I tillegg er det verdt å merke seg at av de fire jentene som ikke ble sendt til aldersundersøkelse fordi saksbehandler i UDI vurderte dem til å være mindreårige, var det også tre som fortalte om seksuell utnyttning.

I tråd med internasjonale konvensjoner skal personer behandles som mindreårige om det er tvil om alder dersom det er mistanke om menneskehandel. En praksis der man er ekstra varsom med å sette opp alder etter medisinsk aldersundersøkelse når mindreårige forteller om seksuelle overgrep er i tråd med dette. Det ser imidlertid ikke ut til at andre former for ikke-seksualisert utnyttning gis lik status, og fører til den samme forsiktigheten i aldersvurdering.

Det er flere eksempler fra forskningslitteraturen på at personer som forteller om seksuell utnyttning, oppfattes som mer sårbare og får bedre oppfølging enn personer som forteller om andre former for utnyttning. Det er også mulig at disse jentene framstår som yngre på grunn av den utnyttningen de har vært utsatt for. En annen mulighet er at tvilen rundt alderen lettere kommer dem til gode fordi man opplever situasjonen deres som alvorlig. Dette er for så vidt i tråd med anbefalingene i Europarådets menneskehandelskonvensjon, som anbefaler at tvilen skal komme offeret til gode hvis det er usikkert om han/hun er mindreårig. For den mindreårige kan konsekvensene være svært alvorlige hvis man ikke blir trodd på en historie som faktisk er sann. Det er imidlertid grunn til å spørre om seksuell utnyttning i større grad vekker sympati og et ønske om å være på den sikre siden enn det andre former for utnyttning gjør.

Mindreårige ofre for menneskehandel i møte med UDIs aldersvurdering

Vi ønsker til slutt å peke på at når troverdighet generelt brukes for å vurdere alderen til barnet, vil barn som er utsatt for en utnytter, og som ikke tør fortelle historien sin, stille svakt. Ofre for menneskehandel kan ofte være utstyrt med falsk identitet, og i

¹⁷ Personer som har fått et vedtak av UDI, og som har vært til medisins aldersundersøkelse og fått resultat A eller B.

noen av disse sakene er det konkrete eksempler på at utnytttere gir barn dokumenter som viser at de er voksne, eller at de har fått beskjed om å si at de er voksne. Dette stiller mindreårige ofre for menneskehandel i en ekstra vanskelig situasjon overfor UDI fordi de tolkes som utroverdige når de har uklar identitet og alder. Videre er det tydelig at det festes lit til den eldste alderen et barn oppgir eller sier seg enig i. For eksempel ble en nordafrikansk gutt som oppga å være 15 år, konfrontert av PU med en registrering som 17-åring i et annet europeisk land. Politiet bemerket selv at gutten «virker ikke stort eldre» enn 15 år, men endret alder til 17 da gutten sa at det stemte. Gutten sa ved en senere anledning at han hadde lært av PU hvor gammel han var, men det var allikevel 17 som ble stående som guttens oppgitte alder. Barnevernet i en norsk kommune opplevde også at et mindreårig offer for menneskehandel, som ønsket seg ut av barnevernets omsorg, endret oppgitt alder til over 18. Dette ble tatt til følge av UDI, og barnevernet mistet muligheten til å iverksette tvangstiltak overfor gutten, og de mistet kontakten med ham.

Oppsummering

Vi har sett at ved menneskehandel til andre formål enn prostitusjon synes det ofte å være tilfeldig, og personavhengig, om noen blir identifisert som mulig offer for menneskehandel hos politi, barnevern og UDI. Det vil ofte foreligge informasjon om den mindreårige i flere instanser, der noen burde ha reagert, men informasjonen er ikke håndfast nok til at det blir prioritert, eller saksbehandleren eller personen de møter på vakt, mangler forståelse for at de bør kartlegge mulighetene for menneskehandel. Enkeltpersoners mulighet for og vilje til å prioritere å ta seg tid til å snakke med barna er ofte avgjørende. Både politiet og barnevernet ønsker klarere rutiner og mer kunnskap om menneskehandel. En forutsetning for at kompetanseheving skal føre til økt identifisering er imidlertid at det avklares hvilke tilfeller som skal følges opp som menneskehandelsaker, og hva de ulike etatene skal gjøre om de kommer over slike saker. Det hjelper lite om flere mindreårige blir identifisert som mulige ofre for menneskehandel, om det ikke fører til annet enn at de ulike etatene sender bekymringsmeldinger til hverandre.

For barnevernets del bør det også avklares i hvilken grad det er sentralt å bruke ressurser på at mindreårige får merkelappen «offer for menneskehandel» om dette ikke er nødvendig for å avklare oppholdsstatus eller å ivareta barnets sikkerhetssituasjon. Saksbehandlere i barnevernet bør ha som sitt primære fokus å sikre at barn og ungdommer i deres kommune er i en forsvarlig omsorgssituasjon, og det ikke gitt at en menneskehandels merkelapp er nødvendig for å få til dette.

Om én etat identifiserer en mindreårig som offer for menneskehandel, fører ikke det nødvendigvis til identifisering hos de andre. Det er til dels vanntette skott mellom etatene, mangelfull informasjonsdeling og lite gjennomsluttede prosesser, noe som gjør at kun et fåtall gis oppfølging som ofre for menneskehandel hos både politi, barnevern og UDI. I slike tilfeller blir det vanskeligere for barnevernet å fokusere kun på barnets omsorgssituasjon, da de også trenger en avklaring av oppholds og sikkerhet. Her er det ikke grunnlag for å si at én institusjon svikter mer enn andre – det glipper hos alle.

6 Bistand og oppfølging av mindreårige ofre

I henhold til Europarådets konvensjon er myndighetenes forpliktelse når det gjelder innsats mot menneskehandel, todelt, de skal både yte nødvendig bistand og beskyttelse, og de skal etterforske og straffeforfølge dem som står bak en slik handel.¹⁸ Når det gjelder barn, ligger hovedansvaret for innsats på de to områdene på to instanser. Barnevernet har hovedansvaret for å sikre bistand og omsorg overfor en enslig mindreårig uten omsorgspersoner, mens politiet har hovedansvaret for etterforskning og oppfølging i rettsvesenet. Dette gjør at identifisering og oppfølging av barn er noe annerledes enn for voksne utsatt for menneskehandel, og med delvis andre aktører som bistår i oppfølgingen av en sak. Tidsaspektet kan også være avgjørende i sakene som gjelder barn. Hvis barnet trenger umiddelbar beskyttelse, innebærer dette at flere instanser må samarbeide raskt, både for å sikre barnet omsorg og for å få klarhet i mistanken, gjøre avhør og etterforske saken.

I dette kapitlet vil vi belyse hvordan barnevernet og politiet sammen med utlendingsmyndighetene og andre sentrale aktører forstår og utøver sitt mandat når det gjelder å identifisere og følge opp mulige ofre for menneskehandel. Vi vil drøfte både hvordan de utøver eget ansvar, og hvordan denne innsatsen betinger samarbeid med andre aktører. Vi vil undersøke hvordan samarbeidet foregår, hva slags rutiner, tidsfrister og samarbeidsfora som er etablert, og hva som er erfaringene med disse. Spørsmål vi vil forfølge i kapitlet, er hva det betyr for innsatsen at samarbeidet foregår på tvers av sektorene, og hvem som har det overordnede koordineringsansvaret for sakene på tvers av sektorene. Innebærer sektortenkning med ulike profesjoner og ansvar at oppmerksomheten trekkes i ulike retninger, og at dette påvirker prioriteringene, forståelsene og samarbeidet om å identifisere og følge opp ofre? Et sentralt tema her er utveksling av informasjon på tvers av sektorgrenser og hvordan opplysnings- og taushetsplikt ivaretas.

Vi vil starte med de sentrale aktørenes mandat og plass i samarbeidet og hva dette betyr for innsatsen og erfaringene fra samarbeidet. Virker samarbeidet slik det er tenkt, eller møter aktørene på barrierer, og i så fall hvilke? Videre vil vi se på hva de ser som særlige utfordringer i arbeidet. Avslutningsvis vil vi drøfte erfaringer med ulike måter

¹⁸ Se St.prp. nr. 2 (2007-2008) *Om samtykke til ratifisering av Europarådets konvensjon 3. mai 2005 om tiltak mot menneskehandel.*

å organisere den lokale innsatsen på og hvordan dette kan peke mot bedre modeller for myndighetens innsats.

Oppfølging av mistanke – ulike forløp

I de foregående kapitlene har vi identifisert tre hovedkategorier av utnyttingsformer: prostitusjon, narkotika, og vinningskriminalitet. Vi har også skilt mellom utnytting som har foregått i utlandet og i Norge. Disse representerer litt ulike måter en mistanke kan oppstå på, og dette får følger for hvilke instanser som følger opp. Innledningsvis vil vi derfor presentere fem caser som viser gangen i og de mange aktørene som bidrar i oppfølgingen.

Case 1 Politiet, barnevernet og plassering på skjermet barnevernsinstitusjon

Politiet observerer over noe tid ei jente som de mener er mindreårig i et prostitusjonsmiljø. De har også observert en noe eldre kvinne som holder øye med henne – og politiets utepatrulje bestemmer seg for å undersøke situasjonen hennes nærmere. Hun blir brakt inn til politistasjonen en fredagskveld og plassert hos barnevernvakten. Etter ytterligere sjekk av ID og miljøet og etter å ha konferert med dem som er på vakt på barnevernvakten, skriver jourhavende politivakt et vedtak om akutt plassering etter barnevernloven § 4-29. Siden det nå er natt til lørdag, utsettes den videre oppfølgingen hos politienheten som har ansvar for menneskehandelsaker, til etter helgen. Barnevernvakten organiserer en akutt plassering av jenta på en skjermet og lukket enhet til over helgen. De gir også beskjed til det kommunale barnevernskontoret som har ansvar for menneskehandelsaker. Mandag morgen sammenkalles det tverretatlige operative teamet (TOT) til et møte der barnevernvakten, politiets enhet for menneskehandel, bistandsadvokat, representanten fra Bufetat, som har ansvar for å plassere den mindreårige, barneverntjenesten i bydelen, som har ansvar for denne type saker, UDIs representant og koordinator for TOT-samarbeidet er til stede. I møtet opptrer barnevernvakten formelt som setteverge for jenta. De blir enige om at saken skal etterforskes videre, og jenta plasseres etter barnevernloven § 4-29. Etter at jenta har hatt en samtale med politienheten for menneskehandel, blir hun fulgt av to ansatte fra den aktuelle barneverntjenesten til den landsdekkende institusjonen opprettet for å motta mulige ofre for menneskehandel. I de neste ukene og månedene reiser både barneverntjenesten og de som etterforsker saken, til denne institusjonen for å snakke med jenta, som forberedelser til at saken legges fram i fylkesnemnda hver sjettede uke. Barneverntjenesten har det formelle omsorgsansvaret og skal sikre at omsorgen for jenta er best mulig mens hun bor på institusjonen. Politiet får ikke tilstrekkelig informasjon slik at de kan opprette en straffesak, og de henlegger saken etter noen måneder. Jenta

fyller 18 år i løpet av tiden hun oppholder seg på institusjonen. Barnevernet vurderer muligheten for å gi oppfølging i form av ettervern. UDI behandler søknad om oppholdstillatelse for jenta. Det ender med at jenta likevel vil returnere til hjemlandet. IOM (International Organization for Migration) som bistår retur, kobles inn i saken.

I dette eksemplet ser vi at politiet er den instansen som først kommer i kontakt med jenta. Politiet sitter dermed med opplysninger som de anser er tilstrekkelige for å mistenke utnyttning av jenta, og i samarbeid med barnevernvakten får de barnet plassert. Jenta oppholder seg ulovlig i landet og har ikke søkt asyl. En del av den innledende prosedyren i saken er at politiet sørger for at søknad om asyl registreres.

Case 2 De nordafrikanske guttene

I case 2 er det de oppsøkende tjenestene som først observerer en gutt de mener er mindreårig, i et belastet rusmiljø der det åpenlyst foregår kjøp og salg av narkotika. De prøver å komme i kontakt med gutten, men ser at en noe eldre ungdom prøver å skjermeham fra kontakt med uteteamet. En sein kveld politiet er til stede i parken på grunn av vold og konfrontasjoner, opptrer også gutten aggressivt, er sterkt beruset, og politiet bringer ham til barnevernvakten. Barnevernvakten finner ut at gutten har stukket av fra et omsorgssenter, og at han også tidligere har vært påtruffet i et sterkt belastet rusmiljø i en annen by. Påtalemyndigheten fatter vedtak om midlertidig plassering etter atferdsbestemmelsen, det vil si § 4-25, og fylkesnemnda gir midlertidig godkjenning av påtalemyndighetens vedtak. Gutten oppfattes som frustrert og urolig, og han greier å rømme etter noen dager. Miljøpersonalet oppsporer ham i det samme rusmiljøet som tidligere, sammen med litt eldre ungdommer, høylytt i gang med å «deale» narkotika. Han blir igjen fraktet til institusjonen, de oppdager en stor pengesum gjemt på kroppen hans. Gutten blir avhørt av politiet, der også guttens representant og advokat er til stede. Gutten forteller om sin oppvekst i et nordafrikansk land, om tilværelsen i ulike land i Europa og i Norge. Politiet vurderer etter dette at det er en nærliggende og alvorlig fare for at gutten utnyttes eller kan bli utnyttet i menneskehandel, og mener det er grunnlag for å undersøke omstendighetene nærmere. Han plasseres så på tiltak etter barnevernloven § 4-29.

Advokaten sender inn klage på det midlertidige vedtaket, men fylkesnemnda vedtar at klagen ikke tas til følge. Gutten oppholder seg på institusjonen i en periode, hvor han i denne perioden også blir aldersundersøkt. Denne konkluderer med at gutten sannsynligvis er over 18 år, noe personalet på institusjonen oppfatter som veldig overraskende. Etterforskningsaken henlegges.

I dette tilfellet er det de oppsøkende tjenestene og politiet som først kommer i kontakt med gutten. Gutten plasseres først på en annen hjemmel, men mistanken om at han er utnyttet, forsterkes etter funn av penger, og han overføres til en plassering etter menneskehandelbestemmelsen. I dette tilfellet har gutten, motvillig, søkt om asyl, og han har vært plassert på et omsorgssenter. Når han påtreffes og innbringes av

politiet, tar det kommunale barnevernet ansvar for å akutt plassere ham. I en del andre tilfeller er alternativet å returnere den mindreårige til omsorgssenteret, og dette hadde antagelig vært en utgang om han ikke hadde blitt plassert videre etter barnevernloven § 4-29. Når han blir vurdert til å være overårig, avsluttes oppfølgingen av gutten.

I tilfellene der det er snakk om mindreårige som tigger, kan forløpet ha fellestrekk med de to beskrevne casene. Også i slike saker kan det være politiet som enten selv har observert og bringer personen til barnevernvakten, eller barnevernvakten får en bekymringsmelding fra annet hold og ber politiet om bistand.

Case 3 Svindel og tyveri – storfamilie og tilbakeføring til hjemland

I dette eksempelet er det to jenter som sammen med to litt eldre gutter blir pågrepet for tigging, svindel og tyveri. Det blir reist tiltale mot guttene for menneskehandel, og jentene blir plassert etter menneskehandelbestemmelsen med strenge beskyttelsestiltak. Det er familierelasjoner mellom de tiltalte og jentene, og det blir også klart at foreldrene og storfamilien har støtte og organisert reisen til Norge og at det er de som er mottakere av pengene. Advokaten er i denne saken aktiv for å oppheve vedtaket om plassering på institusjon for de to jentene, og mener det er en bedre løsning å returnere jentene til foreldrene, slik de selv ønsker. Saken ender med at barnevernet tilbakefører jentene til barnevernet i hjemlandet. Den samme løsningen ble valg i en tilsvarende sak der jenta var blitt utnyttet mot sin vilje og plassert i en tvangssituasjon gjennom inngåelse av ufrivillig ekteskap som svært ung.

Mistanke om at en asylsøker er et offer for menneskehandel oppstår i noen tilfeller allerede ved registrering av asylsøknaden hos politiets utlendingstjeneste eller senere ved opphold på utlendingsmyndighetenes asylmottak (for barn mellom 15 og 18 år) eller på omsorgssentre som det statlige barnevernet har ansvar for (for barn under 15 år). Mistanke kan også oppstå etter at barnet har fått innvilget opphold og er bosatt i en kommune. Vi vil her presentere to caser:

Case 4 Utnytting i utlandet

I case 4 er det PU sammen med representanten, som den mindreårige asylsøkeren får oppnevnt når han eller henne søker asyl, og UDI ansatt ved ankomstsamtalen som mener at gutten de har snakket med kan være utsatt for menneskehandel. PU kontakter derfor transittmottaket og ber dem om å observere vedkommende. I ankomstsamtalen har han fortalt om hvordan han ikke har fått betalt for arbeidet han har utført på veien gjennom Europa og han får vite av smuglerne at han skylder penger. Han drar videre for å komme seg unna dem og er i kontakt med et narkomiljø underveis. Her blir han involvert i salg, men også utsatt for grov vold og trusler. Han kommer seg unna og reiser da til Norge. Mottaket opplever at han er engstelig og utrygg, han viser fram arr på kroppen som vitner om volden han har blitt utsatt for. Han sier han er redd for å bli oppsøkt av personer som har spurt etter ham på gaten i Oslo. Både mottaket og verger

sender bekymringsmelding til UDI og til barnevernet. Barnevernet vurderer å se på saken, men blir samtidig informert om resultatet av alderstesten. Her blir han vurdert til å være over 18 år og flyttes derfor til et voksenmottak. Gutten vil politianmelde smuglerne, og oppsøker politiet på egen hånd. Av politiet får han beskjed om at norsk politi ikke etterforsker kriminalitet som har foregått i utlandet. Gutten får avslag på sin asylsøknad.

I dette tilfellet er intensjonen om oppfølging til stede, men logikken i systemene han inngår i (mottakssystemet, aldersspesifikk oppfølging), bidrar til at han ikke blir fulgt opp.

Det siste eksempelet, case 5, belyser hvordan ulike instanser har intensjoner om å samarbeide og følge opp, men der dette ikke gjennomføres, også fordi jenta stadig forsvinner.

Case 5 Når saken stadig glipper

Mottaket melder stor bekymring for ei jente, de frykter at hun er et offer for menneskehandel og tvinges til prostitusjon. Hun har vært borte fra mottaket flere ganger, og mottaket kontakter den kommunale barneverntjenesten slik at de kan følge henne opp. Ettersom barnevernet ikke går inn med akuttiltak, beslutter UDI å overføre jenta til et ordinært mottak. Det å overføre mulige ofre til et mottak langt fra storbyene, kan være en av deres løsninger på manglende oppfølging av bekymringsmeldinger som de sender til barnevernet. Jenta forsvinner imidlertid fra dette mottaket. Etter en stund kommer barnevernet igjen i kontakt med jenta, fordi hun har søkt hjelp ved Pro Sentret. Barnevernvakten i Oslo sender bekymringsmelding angående menneskehandel til barneverntjenesten i kommunen der mottaket hun sist bodde på, er, samtidig som de plasserer henne etter § 4-29. Barneverntjenesten i kommunen der mottaket hun var på, ligger, sender beskjed til UDI om at jenta er skrevet ut av mottaket fordi hun er borte, og hun er ikke lenger deres ansvar, men UDIs. Barneverntjenesten som nå følger henne opp på § 4-29-institusjonen, får også denne beskjeden. Når svaret på aldersundersøkelsen hun nå har gjennomført, kommer, et par uker senere, blir ikke oppholdet forlenget, fordi hun vurderes til å være overårig. Hun får samtidig beskjed om at søknaden om opphold ikke blir behandlet i Norge fordi hun er registrering som asylsøker i et annet land. Advokaten sender en utsettelsesbegjæring til UDI. Hun leverer inn en anmeldelse på bakmennene, søker UDI om refleksjonsperiode, og får innvilget dette.

De fem eksemplene vi her har presentert, viser hvordan de ulike instansene kommer inn i saken, og at dette er forskjellig i ulike saker. I de første tre casene er politiet involvert i oppstarten av en sak og er de som vurderer behovet for plassering på bakgrunn av sannsynlighetsovervekt for at det er snakk om utnyttning gjennom menneskehandel, mens i de to siste sakene er det asylmottaket, UDI og PU som er den avgjørende aktør, og som må få det kommunale barnevernet og det lokale politiet på bane. Som vi skal se, er dette en tyngre vei å gå for å sikre rask oppfølging og samarbeid.

Selv om de samme instansene er involvert i sakene, har både utgangspunktet og den lokale organiseringen av tjenestene betydning for oppfølgingen og for samarbeidet på tvers av sektorene. Vi vil kort belyse hvordan de viktigste instansene arbeider med slike saker. Hensikten er å identifisere viktige organisatoriske løsninger og også hva som eventuelt oppleves som barrierer for deres innsats.

Politiet – avdekke og straffeforfølge

Hvert enkelt politidistrikt har et ansvar for å forebygge, avdekke og straffeforfølge menneskehandel. Politiet er en kompleks organisasjon med spesialisert ansvar for de ulike oppgavene som forebygging og etterforskning og som påtalemyndighet. De ulike politikamrene har ulike løsninger for hvordan dette er organisert. Det gjelder også hvordan ansvaret for å følge opp menneskehandel er organisert. I dag er det lagt til det lokale politikammer å følge opp en mistanke om menneskehandel, og dette kammeret har ansvar for alle de ulike fasene i en etterforsknings sak. Menneskehandel er krevende saker å etterforske, da det gjerne er snakk om organisert kriminalitet med forgreininger i ulike land. Spørsmålet er om det er behov for en spesialisering av politiets innsats. For denne diskusjonen er det viktig å skille mellom de ulike oppgavene i å avdekke og etterforske en mistanke om menneskehandel.

Å følge opp en mistanke

Som vi har belyst i det foregående kapitlet og i casene over, kan identifisering av et barn som mulig offer for menneskehandel starte i det ordinære politiarbeidet ved en politistasjon. Politiets utepatrulje kan f.eks. observere miljøer, og bestemmer seg for at de vil bringe inn en mindreårig som de er bekymret for til barnevernvakten eller den aktuelle barneverntjenesten hvis dette skjer på dagtid. Politiet kan også bli tilkalt i forbindelse med butikktyster og ordensforstyrrelser, og den mindreårige kan bli påtruffet under husransaker. Det er også flere tilfeller av at en mindreårig selv oppsøker politikamret for å få hjelp. I disse situasjonene vil politiet være den instans som innhenter de første opplysningene og undersøke oppholdsstatus. Ofte har ikke personen ID-papirer på seg eller dokumentene er falske. Jourhavende vil, eventuelt i samarbeid med barnevernvakta eller barneverntjenesten, vurdere hva slags risiko barnet befinner seg i, og om det er grunnlag for å fatte et midlertidig vedtak i henhold av barnevernloven § 4-29 om akutt plassering ut fra beskyttelsesbehov. De vil sikre at bakmenn ikke kan oppspore barnet, eller at barnet ikke selv kontakter utnytter. Erfaringene med barn som ikke selv ber om hjelp, har vist at de raskt kan forsvinne, og en plassering kan derfor være nødvendig for å få mer oversikt over hva slags risiko barnet befinner seg i.

Det lokale politikammeret kan også komme inn i saken på andre måter. Et asylmottak som er bekymret for at en beboer kan være utnyttet, jamfør eksemplene 4 og 5, skal sende en bekymringsmelding til det lokale politikammeret og den kommunale barneverntjenesten (UDI RS 2015-007). Politiet skal da undersøke forholdet. Barneverntjenesten kan hvis de finner det nødvendig, kreve at politiet avhører barnet for å avklare om barnet har vært utnyttet eller kan være i fare for å bli det (bvl. § 6-8)¹⁹.

Etterforskning og straffesporet

Det lokale politikammer har ansvar for å etterforske og eventuelt opprette en straffesak. Fra annen forskning er det kjent at politiet opplever menneskehandel som vanskelige saker å etterforske. Informasjon de har å gå ut fra er ofte vag og de er avhengig av informasjon fra offeret som ofte ikke er villig til å forklare seg. Det kan være sterke bindinger mellom offer og bakmenn, og offerets vilje og mulighet til å vitne kan svekkes ytterligere av at de selv eller deres nærmeste familie trues med represalier. Den mindreårige har i en del tilfeller liten tillit til politi og myndigheter fra før, og de ser ikke nødvendigvis hva man kan tjene på å fortelle om relasjoner og utnytting til myndighetspersoner. Det kan være opplevelser det er vanskelig og ydmykende å snakke om. Når den mindreårige gir mangelfull informasjon, og eventuelt endrer opplysninger etter hvert, kan personens troverdighet lett bli et tema (Pettersen 2015, Skilbrei 2010, Surtees et al 2007).

For å starte en straffesak er politiet avhengig av at ofrene for menneskehandelen vitner mot bakmenn. Politiet har ansvar overfor ofrenes sikkerhet i denne prosessen. For å oppnå at et barn kan vitne under trygge forhold er politiet avhengig av nært samarbeid med barneverntjenesten som kan yte den nødvendige bistand og beskyttelse til ofrene i denne perioden. Som vi skal gå mer i detalj på i neste kapittel, har politiet en avgjørende rolle for å begrunne behovet for en plassering etter barnevernloven § 4-29. Forlengelsen av plasseringen er avhengig av politiets avhør og videre etterforskning. Politiet vurderer behovet for hva slags beskyttelsestiltak som trengs for plasseringen. Følger ikke politiet aktiv opp gjennom etterforskning, vil plasseringen opphøre, også om saken henlegges på grunn av ressurs hensyn eller bevisets stilling.

Politiets etterforskningsarbeid er svært tid- og ressurskrevende. Begrenset fenomenkunnskap og liten erfaring med å etterforske organisert kriminalitet og miljøer på tvers av landegrensene, kan bidra til at saken nedprioriteres eller henlegges. Representanter fra politiet vi har intervjuet, viser til betydning av at ledelsen er innforstått med hva slike saker krever av ressurser, og støtter prioriteringen av slike saker.

Menneskehandel med barn er ressurskrevende etterforsknings saker – som strekker seg ut over landegrensene. Der det er kommet dom i sakene, er det gitt klarsignal

¹⁹ I henhold til bvl. § 6-8 kan barnevernadministrasjonens leder *kreve bistand av politiet til gjennomføring av undersøkelser etter bl.a. § 4-29.*

fra ledelse for å prioritere en sak og bruke store ressurser på etterforskningen.
(Representant politiet)

Det er også et ledelsesansvar å sikre at politikammeret har kompetanse på feltet. For de fleste politidistriktene er slike saker svært sjeldne. Som påpekt i forrige kapittel, vil forståelsen av hva menneskehandel er være avgjørende for identifisering. Menneskehandel kan være ett aspekt i en sak som i utgangspunktet har blitt identifisert som f.eks. vinningskriminalitet, organisert omsetning av narkotika, rusproblem eller sosial dumpingsak i arbeidslivet. Saken kan etterforskes ut fra dette fokuset og det kan være andre avsnitt som etterforsker slike saker enn den person eller avdeling som har erfaringer med menneskehandelsaker. Ut fra informasjonen vi har fått, kan praksis ved ulike politikamre være forskjellig når det gjelder å undersøke nærmere utnyttingsrelasjoner i slike saker.

I Oslo og Bergen er politiets oppfølging av menneskehandel spesialisert. Oslo politikammer har en *STOP-gruppe* som har vært operativ i perioder (2007–2012 og gjenopprettet i 2015 som Menneskehandelsgruppen). I Bergen finnes det en egen enhet for menneskehandel, *Exit-gruppen*, bestående av etterforskere og påtalejurister. Disse deltar både i identifisering og etterforskning av menneskehandelsaker.

Kripos er i dag den nasjonale enheten for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet. De er også et kontaktpunkt for internasjonalt politisamarbeid og ivaretar oppgaver som følger av internasjonale konvensjoner og avtaler. Organet etterforsker og fører i retten komplekse og alvorlige saker og yter bistand innen taktisk og teknisk etterforskning. Menneskehandel ligger inn under dette mandatet, og vi kjenner til at Kripos har blitt koblet inn i etterforskningen i noen saker. Dette skjer etter at et politikammer ber om slik assistanse. Det er et spørsmål om raskere forespørsel til KRIPOS om å bistå i en etterforskning kan sikre at flere saker blir etterforsket, noe vi vil komme tilbake til avslutningsvis.

Barnets partsrettigheter

Blir barnet identifisert som mulig offer for menneskehandel, gis det partsrettigheter, uavhengig av alder. Politiet vil avhøre barnet og barnevernet har en samtale med barnet. Når fylkesnemnda vurderer plassering etter barnevernloven, skal barnet høres, både direkte og gjennom advokat og verge. Hvis barnet er registrert som asylsøker, vil barnet allerede ha fått oppnevnt en verge, i denne fasen av asylprosessen kalt representant. Hvis barnet ikke har registrert en asylsøknad, vil representant/verge bli oppnevnt ved oppstart av saken hos politi og barnevernet. Det vil da også bli oppnevnt en advokat. Hvis det opprettes en straffesak, vil barnet også få oppnevnt en bistandsadvokat.

En representant, oppnevnt ved registreringen som asylsøker, følger den mindreårige gjennom ankomstsamtale og asylintervjuet, og vil ha en viktig rolle i å bistå søkeren om denne har vært utsatt for utnyttning. Dette gjelder f.eks. å følge opp en bekymringsmelding som er sendt fra asylmottaket til barnevernet og politi. Dette er krevende saker å følge opp, ikke minst når barneverntjenesten og politikammeret er motvillig mot å følge opp bekymringsmeldingen. Representantenes kunnskap om hva menneskehandel er og mot til å følge opp slike saker, ser vi varierer.

I saker som følges opp av barnevernet og politiet har barneverntjenesten erfart at en verge lett kan komme noe i skyggen av disse instansene. Politiet kan sitte på opplysninger fra barnet som barnet ikke nødvendigvis forteller vergen, og tilsvarende med barnevernet, som kan ha en tettere kontakt med barnet enn vergen, gjennom det daglige omsorgsansvaret. Likevel vil vergen, sammen med advokaten, ha en viktig oppgave i å formidle barnets interesser og ønsker. Dette gjelder ikke minst i saker der barnet ikke samtykker til å bli plassert av barnevernet. Samtidig belyser dette hvor utfordrende det kan være å målbare barnets interesser i saker der barnet er ambivalent, og å ivareta en helhetsvurdering av barnets beste, i slike saker.

Når mistanken oppstår i asylsporet

I løpet av PUs registrering av reiserute, i UDIs ankomstsamtale eller i et utvidet intervju som ledd i den innledende prosedyren som UDI kaller i «hurtigsporet»²⁰ (for de som kan tenkes forsvinne fra asylmottak), kan det komme opp opplysninger som gjør at intervjuer og/eller representant mener at dette bør undersøkes nærmere når det gjelder sikkerheten til den unge og en mulig utnyttingssituasjon. Dette var for eksempel det som skjedde i case 4 beskrevet over. Opplysningene som gis i ankomstintervjuet, vil være viktige for oppfølging og utdyping i asylintervjuet. Vi kjenner for eksempel til at i to av intervjuene som ble foretatt i forbindelse med hurtigsporet, kom det fram mye informasjon om situasjonen, og i ett tilfelle ble søkeren fulgt opp og fikk bistand som offer for menneskehandel.

Saksbehandlere i PU og UDI har en sentral rolle for å sikre at informasjonen følges opp og at de nødvendige instansene blir kontaktet. Mottaket skal følge opp informasjonen som de får om mulig utnyttning, dette kan f.eks. være at de blir bedt om å holde ekstra godt øye med en beboer, at denne ikke forsvinner, eller om denne får besøk eller at denne bør skjermes som beboer. Utlendingsmyndighetene (UDI) har utarbeidet et

²⁰ Hurtigsporet ble opprettet i 2014 for å kunne registrere unge migranter som i liten grad følger opp prosessen for asylsøknaden. (RS 2014-022 *Innledende saksbehandling i hurtigsporet for enslige mindreårige asylsøkere*).

eget rundskriv med krav til identifisering og oppfølging av beboere i mottak som kan være utsatt for menneskehandel (RS 2015-007)²¹ der mottakets ansvar er definert. Mottaket skal ha en medarbeider med hovedansvar for oppfølging av beboere som kan være utsatte for menneskehandel. Denne skal enten veilede andre medarbeidere eller selv gjennomføre en samtale med en beboer «om de selv har mistanke, om de har opplysninger om at en beboer kan være utsatt eller de har fått en anmodning fra UDI om å gjennomføre en samtale for å følge opp identifisering». Det skal da legges til rette for at beboeren kan formidle informasjon om sin situasjon og informere om rettigheter. Det skal vurderes om beboeren har akutt behov for tiltak eller bistand og om situasjonen faller inn under opplysningsplikt til barnevernet og politi. Det skal da bli sendt bekymringsmelding til det lokale politikammeret og til barneverntjenesten i kommunen der transittmottaket ligger.

Rundskrivet påpeker at representant for den mindreårige skal involveres så langt det er mulig. Mottaket skal klare om informasjon om utnyttning er formidlet til rette instanser hos utlendingsmyndighetene, og eventuelt innhente samtykke fra den mindreårige/representant for å formidle dette til asylavdelingen via UDIs regionkontor. For å vise omfanget av slike meldinger til UDI sentralt, ble det f.eks. i 2014 rapportert om i alt 20 mulige ofre for menneskehandel fra mottakene og inntil september 2015 har det blitt meldt inn ni antatte ofre på denne måten til UDI sentralt. Regionkontorene skal følge opp mottakets videre innsats. Mottakets medarbeider med ansvar for dette innsatsområde skal også delta i lokalt samarbeid angående slike saker.

Mottakene har begrenset mulighet og kapasitet til å skjerme beboere og følge opp de som trenger særskilt oppfølging og behandling. Nærmest til enhver tid er det beboere som har helse- og atferdsproblemer ved transittmottakene. Ved disse mottakene oppholder beboerne seg en kort tid, om lag 6 – 8 uker, og det er begrenset hva mottakets personell får fram av informasjon fra de unge under oppholdet.

Tilsvarende prosedyrer som beskrevet over gjelder yngre barn som er plassert på et omsorgssenter. Så langt vi har kunnet finne ut, har ikke omsorgssentrene fattet mistanke eller fulgt opp barn som mulige ofre i den perioden vi har undersøkt. Det er imidlertid eksempler på at barn som har forsvunnet fra omsorgssentre, blir fanget opp i etterkant av barnevernet i en annen del av landet. Det er også eksempler på at et omsorgssenter har spilt en viktig rolle i en sak, dette ligger noen år tilbake i tid, der barnet selv fortalte om at han var utnyttet.

²¹ UDIs RS 2015-007: *Krav til identifisering og oppfølging av beboere i mottak som kan være utsatt for menneskehandel eller vold i nære relasjoner*, se også RS 2015-007V1 *Tiltakskort - Menneskehandel*. Rundskrivet omfatter også de som kan være utsatt for vold i nære relasjoner, inkludert kjønnslemlestelse, samt tvangsekteskap.

Hvor mye skal dokumenteres før bekymringsmelding sendes?

En av utfordringene mottakene forteller om, er å vite når de skal melde fra om en mistanke om mulig menneskehandel. Terskelen for å melde til barnevernet skal ikke være høy. Samtidig er opplysningsplikten begrenset til alvorlige tilfeller av omsorgssvikt. I rundskrivet RS 2014-015 om UDIs opplysningsplikt til barnevernet presiseres det at uttrykket «grunn til å tro» ikke stiller krav om sikker kunnskap, eller at omsorgssvikten eller mishandlingen er dokumentert, men det kreves allikevel mer enn en vag mistanke. Det skal foretas en konkret vurdering av situasjonen ut fra faglig skjønn og ut fra den kjennskapen og de opplysningene vedkommende har om det enkelte barnet.

Et mottak har opplevd at terskelen for å melde fra om mulige ofre for menneskehandel har blitt høyere.

Vi skriver bekymringsmeldingene. Men der er en utfordring – for når vi har mistanke om menneskehandel – da må vi omtrent bevise den for at noen andre skal forholde seg til den. Det er vår utfordring. Da må barnet melde til politiet. Det er en terskel som er veldig høy. Det er trusler som pågår. Ungdommen får masse telefoner, gråter, sier til oss – og så trekker de det tilbake. Og jeg tenker at det er politiet som skulle ha fulgt opp dette. Når vi har avdekket at det er mistanke om. Men det er ikke alltid at det blir gjort. Den terskelen har blitt høyere. (Mottaksansatt)

De ser at et grundig forarbeid fra deres side er nødvendig for at politiet og barnevernet tar tak i saken. Dette mottaket mener samtidig at de pålegges et stort ansvar, og at deres samtaler med de unge for å få fram opplysninger og «bevis» for at det er en sak som må undersøkes, kan bevege seg inn på politiets oppgave med å utrede saken. At de sender bekymringsmeldinger sjeldnere nå enn før, henger dessuten sammen med at de oppfatter at de må prioritere hvilke bekymringer de sender, fordi de erfarer at barnevernet har begrensede ressurser til å følge opp. Ansvarlige ved mottakene for slike saker mener at kommuner med mottak har for lite ressurser for å ta denne oppgaven alvorlig: «De burde få utvidet kapasitet til å ta seg av de ungdommene som ganske sannsynlig er utnytta til noen ting.»

Vi kjenner til at en mulighet som transittmottakene kan benytte, er å sende dem de er bekymret for, videre til et ordinært mottak for enslige mindreårige, der de antar at det er større sjanse for at hjelpeinstanser kobles inn fordi personen blir boende over litt lengre tid. Det er verdt å merke seg at vi har få opplysninger i vårt materiale om at ordinære mottak følger opp mulige ofre fra mottakssystemet. Dette kan bety at oppfølgingen ved de ordinære mottakene ikke nødvendigvis definerer denne oppfølgingen som oppfølging av en menneskehandelsak, eller det kan være at beboeren forsvinner fra mottaket, slik situasjonen var i case 5. I ett tilfelle har den mindreårige blitt fulgt opp ved det ordinære mottaket for mindreårige asylsøkere og den lokale barneverntjenesten, hvor dette førte til at denne ble plassert hos barnevernet etter bvl § 4-29.

Mottakenes midlertidighet

Vi finner vesentlige forskjeller mellom mottakene når det gjelder personalgruppens kompetanse om og erfaring med menneskehandel. Dette kan forklares strukturelt, der anbudssystemet som UDI har for mottaksdrift, bidrar til å skape kortsiktige og usikre rammer for kompetansebygging. Korte tidshorisonter kan også virke inn på nettverket som mottaket har mulighet for å bygge opp til lokale instanser. Det er også ulikt hvor mye mottakseier og mottakene selv satser på kvalifisert personale (se også Lidén, Eide et al. 2013).

Vi finner også forskjeller i hvordan mottakene erfarer sine samarbeidspartnere. Dette gjelder for det første forståelsen av hva slags ansvar kommunen og politidistriktet der mottaket er plassert, har for identifisering av mulige ofre. Ansvarsfølelsen farges ikke bare av hvor innarbeidet mottaket er i lokalsamfunnet, men også av den kunnskap instansene har om mindreårige asylsøkere, særlig angående deres oppfølgingsbehov og psykiske helse. Når samarbeidsinstansene oppfatter at enslige mindreårige generelt har behov for oppfølging på grunn av sin sårbarhet, påvirker dette innstillingen de har til å involvere seg når de får henvendelser om å bistå mottaket.

Forsvinninger

Et kompliserende aspekt ved oppfølging av beboere det er knyttet bekymringer til, er at de forsvinner fra mottak. Ikke minst gjelder dette dem som inngår i «hurtigsporet» (se over), som forsvinner raskt etter de har registrert seg hos PU. Ifølge et nytt UDI-rundskriv, RS 2015-009 *om varsling av mindreårige som forsvinner*, er mottaket pålagt å melde forsvinningen til politiet og barnevernet på vegne av UDI. Mottaket kan utlevere opplysninger om den enslige mindreårige til politiet.²² Den som melder den mindreårige savnet, skal kontakte politiet for å kontrollere at meldingen er mottatt, og for å gi utfyllende opplysninger. Politiet skal undersøke om forsvinningen kan skyldes et straffbart forhold, herunder iverksette undersøkelser, etterlyse den savnede og eventuelt iverksette etterforskning²³.

Barnevernets ansvar og involvering

Barnevernet har ansvar for å yte nødvendig bistand og beskyttelse til et barn det knytter seg mistanke om er utnyttet i menneskehandel. I kapittel 8 gjennomgår vi rutiner og

²² Se forvaltningsloven § 13 b nr. 5 (gjelder kommunale mottak) eller drifts- og databehandleravtalene med UDI (gjelder private mottak).

²³ Jf. politiloven § 27 og riksadvokatens rundskriv nr. 5/2004 og 3/1999.

erfaringer for hvordan den lokale barneverntjenesten akutt plasserer eller vurderer en midlertid plassering i henhold til barnevernloven. Her vil vi trekke fram en del utfordringer som barneverntjenesten møter for å ivareta sitt mandat, og hvordan innsats overfor et barn som kan ha vært utnyttet, skiller seg fra andre saker. Vi vil også se hva arbeidsfordeling innen sektoren og det tette samarbeidet med politiet i slike saker betyr.

Barnevernets utgangspunkt – et magert saksgrunnlag

Vanligvis vil barnevernet få kunnskap fra flere kilder om et barn det knytter seg bekymringer til, som omsorgspersoner og personer med daglig kontakt med barnet, som ansatte i barnehagen og lærere. Dette er sjelden situasjonen i disse sakene. Når barnevernet skal undersøke mistanke, finnes det ingen forhistorie å bygge på, de er i stor grad avhengige av informasjonen fra den mindreårige selv. Relasjonen de skal bygge opp, kan være preget av at barnet har stor mistillit til myndigheter, noe som påvirker hva slags informasjon og hvor mye barnet er interessert i å formidle. Avhengighetsrelasjonen som ofte finnes mellom offer og utnyttet, innebærer ofte at barnet har ambivalente følelser av lojalitet og sinne overfor personene som har utnyttet det. Mange engster seg for represalier overfor familiemedlemmer. Å motta hjelp innebærer dessuten brudd med miljøer og inntektskilder som gjorde migrasjon mulig, likeledes at de kunne oppfylle forpliktelsene om å sende penger hjem. Barna kan også ha erfaringer med å stole på hjelpere, som har vist seg at de utnyttet dem i stedet (se også Surtees et al 2007). Barnet kan derfor være forsiktig med å dele sine erfaringer.

Utveksling av informasjon og oppbygging av tillit kan også bli påvirket av språkbarriere og at det brukes tolk. Videre kan barnevernet erfare at de metodene de vanligvis bruker i arbeidet, er lite tilpasset disse barna og situasjonen de er i. Barna har levd med omsorgssvikt og vært utsatt for *sammensatte* utnyttingsformer. De kan være sterkt traumatiserte, noe som kan gi forskjellig utslag, både gjennom aggresjon og atferdsvansker og ved at de blir innadvendte og engstelige. Alvorlighetsgraden i omsorgssvikt, vold og utnyttning er vesentlig for å forstå hva slags tiltak barna trenger, deres motstand, ambivalens og muligheter for å komme seg ut av utnyttingsrelasjoner.

Hvilken barneverntjeneste skal følge opp?

I noen saker oppstår det uklarhet eller uenighet om hvilken kommunal barneverntjeneste som har ansvar for å følge opp saken. Dette er en aktuell problemstilling når mindreårige påtreffes for eksempel av de oppsøkende tjenestene i Oslo eller Bergen, og politiet blir bedt om å finne ut om de er registrert i asylsystemet, og hvilket transittmottak eller omsorgssenter de da hører til i. Spørsmålet er om et barn med behov for oppfølging trenger akutt oppfølging, eller om det skal overføres til mottaket og la den kommunale barneverntjenesten der følge opp. I ett tilfelle f.eks. ble den mindreårige

plassert av barnevernet i Oslo, men de overførte så ansvar for oppfølgingen av plasseringen til barnevernet i mottakskommunen. I andre tilfeller har barnevernet sendt barnet til mottak for oppfølging i kommunen, mens barnet har forsvunnet på veien dit. Også om politiet bringer inn et barn til barnevernsvakta som kan være utnyttet gjennom prostitusjon eller vinningskriminalitet vil det gjøres en slik avveining. Selv om intensjonen i barnevernloven er at oppholdskommune skal ta ansvar for barnet, oppstår det uklarhet om hvorvidt barnevernet der den mindreårige påtreffes, skal følge opp saken. I Oslo aktualiseres dette ytterligere fordi barneverntjenesten er fordelt på bydeler.

I Oslo følger ansvaret for oppfølging i barnevernet stedet hvor barnet er påtruffet. Men vi opplever at de barna som ikke har et fast oppholdssted, så blir de kasteball i systemet. Der de oppholder seg – det kan være mellom bydeler – og da er det relativt små avstander. Inn og ut av ulike ansvars kommuner. Og kommunene har blitt bevisst på dette – at om de går inn i en ny bydel, fraskriver de seg ansvar – selv om de tidligere har vært plassert av denne bydelen. Dette syns jeg er en uetisk tenkning. Eksempelvis en gutt som rømmer fra en barnevernsinstitusjon – og så blir han oppdaget eller ber om hjelp – samme dag – og så sier de – Nei, det er ikke vårt ansvar lenger. (Barnevernsansatt)

Samme barn kan påtreffes flere ganger, men i ulike bydeler, og blir da fulgt opp av ulike barneverntjenester. Siden det er stor forskjell mellom bydelenes erfaringer med å følge opp saker som gjelder menneskehandel, kan en slik fordeling forsterke tilfeldigheter og fragmentert ansvar i oppfølging av en sak.

Samarbeid kommunalt og statlig barnevern

Et annet problem som kommunale barneverntjenester kan møte, er at fagteamene er motvillige mot å plassere barn med uavklart opphold. Her er det samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern som er vanskelig. Dette gjelder andre plasseringer etter barnevernloven enn etter § 4-29 (se kapittel 8). I særlig én kommune med transittmottak møter det lokale barnevernet argumenter om at det statlige barnevernet ikke er rustet til å ta imot denne gruppen, de har ikke tiltak å gi, heller ingen tilpassede institusjoner, ingen språkressurser eller kompetanse til å ta seg av disse barna. Det statlige barnevernet etterspør også hva målet med plasseringen er.

Ja, jeg har møtt saksbehandlere direkte i møter i konkret sak – og drøftet saken med øverste leder – man sier at fagteamene er ikke moden for å ta den oppgaven – men da sier jeg at vi må snakke om hvordan få det til. For dette vil bare fortsette – flyktningstrømmen vil bare tilta – verden er et urolig sted – så her må vi være proaktive. Det kommer flere. Men nei. (Leder barneverntjenesten)

Dette påvirker hva det kommunale barnevernet ser er deres handlingsrom i saker som gjelder mulige ofre for menneskehandel. I andre regioner opplever de ikke dette som et problem.

Barnevernets eierskap til saken

Barnevernet skal gi bistand og omsorg til barnet, mens politiet har ansvar for etterforskningen. I intervjuene har det kommet fram en del refleksjoner om at barnevernet oppfatter at politiets beslutninger blir styrende også for deres bistand. De opplever manglende eierskap til innsatsen de kan gi overfor barnet. Dette kommer fram på flere måter.

Det er politiet som i stor grad vurderer om dette er menneskehandel eller ikke – og det ansvaret som barneverntjenesten har for å vurdere barnevernets ansvar i saken, er veldig overskygget av politiets vurdering. (Barnevernansatt)

Denne erfaringen ble særlig gjort der saken starter hos politiet. Informantene fra barnevernet må i utgangspunktet handle ut fra et skrint saksgrunnlag og tilpasse forståelse og tiltak ut fra hva som kommer fram etter hvert. Om den unge selv har bedt om hjelp, kan barnet være åpent om hva som har skjedd, og formidler brokker av dette til barnevernet. I de fleste tilfellene blir deres vurderinger basert på hva politiet bygger sin mistanke på. Politiet er selektivt i hva de formidler av opplysninger til barnevernet av hensyn til etterforskningen. Om barnet ikke ønsker å snakke, har barnevernet få andre opplysninger.

Så forstår jeg at det kan være snakk om nettverk, flere involverte. Men jeg tenker en edruelig vurdering for dette spesielle barnet – det er en, to, tre, fire, fem ting vi baserer mistanken på. Veldig konkret – vel vitende at dette kan forandre seg – men når vedtaket ble fattet, var det dette. Det er sånn vi forholder oss til det i barnevernet, at vi må vite konkret hva som er grunnlaget for vedtaket, og hva vi handler ut fra, så kan verden forandre seg. (Barnevernansatt)

Med ny informasjon kan de endre oppfatning av hva som er situasjonen, men de må likevel handle ut fra det de har av kunnskap ved oppstarten av en sak. Også etter plassering kan barnevernet oppleve at politiets arbeid setter betingelsene for deres egen innsats.

Vi spør politiet om vi kan få mer informasjon – nei sier politiet – det kan dere ikke ut fra etterforskningen – så holder de kortene litt tett til brystet – i alle fall i den fasen – så sier barnevernet at kan dere ikke snakke med barnet for det er veldig urolig – de vet ikke hva som skal skje. Så sier de at det er ikke interessant å snakke med dem mer nå før vi vet hva som skal skje. (Barnevernansatt)

Den profesjonsspesifikke oppfølgingen av saken innebærer at politiets etterforskning er rettet mot eventuelle bakmenn og det som har skjedd tidligere, mens barnevernet har ansvar for omsorgssituasjonen her og nå. Om de skal bidra til reintegrering av barnet handler dette i stor grad om å vurdere hvilke relasjoner barnet kan bygge videre på, og barneverntjenesten ønsker derfor informasjon om familie og andre forhold ved barnets bakgrunn om sosiale omgivelser. Den unges behov for informasjonskontroll kan begrense hva de vil fortelle, og dermed begrenses mulighetene barnevernet har for å følge opp.

Så jeg har overvært disse møtene der barnevernet har ønsket at politiet skal komme mer på banen. Og de er påholdende av hensyn til etterforskningen. Og ungdommen er urolig der han er, fordi han ikke vet hva som skal skje, og hva politiet vet. Og barnevernet spør: Kan dere ikke fortelle hva mistanken er bygget på – fordi da trenger ikke ungdommen å skjule denne informasjonen hvis politiet allerede vet det. (Barnevernansatt)

Erfaringer barnevernet har gjort seg er at det tar tid å få tillit til at den unge forteller og er trygg for at informasjonen de gir kan hjelpe dem framover.

Samtidig med en viss utålmodighet overfor informasjonsdeling, formidler informanter fra barnevernet at politiet er gode til å se barnet, at de har kompetanse som denne type etterforskning krever.

Vi er vel god til å ha ivaretagelse av barnet i fokus, i den situasjonen barnet er i. Gi dem informasjon, beskyttelse, ivareta daglig omsorg og formidle informasjon videre. Jeg oppfatter ikke at vi er i motsetning til det politiet tenker – de er også god til å tenke at det er et barn i andre enden. Barnet er jo bare en del av deres sak – de har en god forståelse av barnet – at det er ulike roller og fokus. (Barnevernansatt)

Dette gjelder der politiet har personer med særlig kompetanse for å etterforske saker som gjelder menneskehandel. En informant er opptatt av hvordan kommunikasjonen med den mindreårige er preget av at saken er under etterforskning, og reflekterer over politiets sentrale posisjon i disse sakene slik:

Og jeg spør når vi starter disse sakene, tenker vi oss nøye nok igjennom grunnlaget for disse? Gjør vi en god nok barnevernfaglig vurdering? Blir det for mye overlatt til politiet? Jeg har jobbet så lenge i gamet at jeg kjenner igjen problemstillingen fra 30 år siden da vi begynte å arbeide med seksuelle overgrep. At vi da gjorde det til en polititing – mens vi siden har sett at det handler om å vise omsorg og avdekke omsorgssvikt – jeg kjenner igjen noen ting her.

Denne informanten mener at barneverntjenesten må ta et mer selvstendig ansvar for oppfølging og reintegrering av barnet. Barnevernet kan følge opp en bekymring og plassere et barn etter andre paragrafer enn § 4-29 om de vurderer at barnet trenger et

forsterket omsorgstilbud, eller om de ikke får politiet raskt på banen for å foreta en risikovurdering. Vi kjenner også til at barneverntjenesten ikke følger opp om politi ikke gjør en risikovurdering. I slike tilfeller kunne barnevernet følge opp barnet ut fra sitt eget skjønn om barnets omsorgsbehov. De kan også akutt plassere barnet på menneskehandelparagrafen hvis de anser at det er sannsynliggjort at barnet er utsatt for menneskehandel, selv om politiet ikke engasjerer seg.

Oppfølging – men med åpen utgang

Som presisert i forrige kapittel har Norge forpliktet seg gjennom ratifisering av Palermo-protokollen og Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel til assistanse og oppfølging som kan sikre fysisk, psykologisk og sosial rehabilitering. Europarådets konvensjon presiserer at de som er identifisert som offer for menneskehandel ikke kan sendes ut av landet, uten at de får tilbud om slik oppfølging (artikkel 10). Når offeret er mindreårig er myndighetenes ansvar ivaretatt av barnevernet. Oppfølging av barnet innebærer, i tillegg til å gi barnet umiddelbare omsorg og beskyttelse, også å bidra til at barnet forstår situasjonen det befinner seg i, og klarer å se framover. De skal bistås slik at de sikres skolegang, bedre helse og utvikling og til å reintegreres i samfunnet.

Barnevernet har begrenset innflytelse over betingelsene for dette arbeidet, fordi dette ligger både i politiets etterforskning og hos UDI. I mange saker blir, som vi har sett, barnets alder og oppholdsstatus et tema. Oppfølging av barnet betinges av at det er mindreårig, og i mange saker er alderen uklar. Det kan være usikkerhet knyttet til opphold, og dermed til hva slags framtidsperspektiver og utgang en sak kan ha. Vi vil gi noen eksempler på hvordan barnevernets bistand påvirkes av politiets og UDIs oppfølging og vurderinger.

Plasseringen på institusjonen tilpasset mindreårige med særlig beskyttelsesbehov, etter § 4-29, og fornyelse av denne plasseringen i fylkesnemnda, som skal skje hver sjettede uke, kan bli problematisk fordi etterforskningen skrider langsomt fram eller nedprioriteres. Dette forlenger tiden barnet må bo under strenge sikkerhetstiltak. Barnet lever da under streng kontroll og frihetsberøving (se kapittel 8). For den mindreårige vil dette være en periode preget av usikkerhet, omstilling og reorientering. Betingelsene de lever under, begrenser mulighetene til å gi dagene et nytt innhold og retning, for eksempel gjennom å begynne på en utdanning, og dermed hva barnevernet kan støtte opp om i denne tiden. Dette henger også sammen med usikkerheten om utfallet av saken, om de får oppholdstillatelse eller skal returneres.

Guttene vi jobber med, får ikke opphold. Vi sitter og jobber i en situasjon der vi vet utfallet – vi setter i gang alt dette her – og så fører det ikke fram – det er jo litt uetisk.

Når utfallet i saken er usikkert med henhold til om de får opphold eller skal returneres, og i tilfelle hvor de skal returneres og til hva, gjør at barnevernets innsats er rettet mot

den umiddelbare omsorgen. Skal en jente utnyttet i prostitusjon forberede seg på en tilværelse i Norge eller returneres? Vil barnet de har i hjemlandet få opphold gjennom gjenforening hvis hun selv får opphold? Det kan være mange eksistensielle spørsmål de har som er vanskelig for de ansatte å svare på. Dette begrenser relasjonen og innsatsen de kan gjøre for å bygge opp en alternativ framtid, f.eks. i forhold til skolegang. Mange av barna har f.eks. behov for mer langvarig hjelp for psykisk helseplager, og det er også usikkert om de skal begynne på en prosess i spesialhelsetjenesten når framtiden er så usikker. Situasjonen kan oppleves særlig utfordrende fordi de ansatte kan møte ambivalens hos den unge i forhold til å bryte ut av det livet de har hatt. Barneverntjenesten reiser dermed spørsmål om hva som er hensikten med deres innsats og sier de er redde for å love de unge for mye som ikke vil bli fulgt opp.

Et ytterligere moment er at barnets oppvekst, relasjoner og eventuelt også utgang av bistand i Norge er i utlandet. Barneverntjenesten kan ha uklare forestillinger og begrenset kunnskap om hva slags oppvekst og erfaringer barna har og hva slags oppfølging de kan få i hjemlandet.

Det er ulike regelverk som gjelder for barn under og over 18 år. De mindreårige har et sterkere rettsvern, inkludert myndighetenes forpliktelser overfor barn med sviktende omsorg slik dette er nedfelt i barnevernloven. For mange blir likevel deres status som asylsøker eller som migranter uten lovlig opphold mer avgjørende enn deres status som unge med oppfølgingsbehov når deres sak henlegges av politiet eller de blir vurdert til å være overårige. Dette gjelder som vi har sett særlig de nord-afrikanske guttene og påvirker oppfølging den enkelte kan få, f.eks. i helsevesenet, uavhengig av deres sårbarhet og behov for oppfølging. Mindreårige som har vært under barnevernets omsorg og som blir 18 år kan gis ettervern. Det er flere eksempler på at dette gis, til jenter som har vært utnyttet til seksuelle tjenester og til vinningskriminalitet, likevel er det mange som ikke kommer inn under en slik ordning, og dette gjelder flere gutter.

Utlendingsmyndighetene og opphold

Utlendingsmyndighetene kommer inn i saken når barnet ikke har avklart oppholdstillatelse. Som vi så over, er oppfølging og utfall avhengig av vedtaket på asylsøknaden. Usikkerhet om oppholdsstatus knytter seg særlig til unge fra de nordafrikanske landene og fra Europas randsoner. De kan ha midlertidig oppholdstillatelse i Spania eller Italia f.eks. eller de er registrert med asylsøknad i et annet europeisk land. Hvis barnet kommer inn under Dublin-forordningen, kan oppfølgingen som mulig offer bli farget av at de ikke vil få opphold og egentlig skal forlate landet raskt. Enkelte kan være lite interessert i å registrere seg hos PU, en registrering som også er frivillig. En del av disse forsvinner raskt fra asylmottak selv om de registrerer seg, de unndrar seg

oppfølging og hjelpetiltak, og dermed mister myndighetene kontakt med dem. Men heller ikke de som forsvinner, er en ensartet gruppe. Enkelte ser registreringen av sin søknad som et håp om å få hjelp til omstilling og å starte en ny tilværelse, og tiltakene i regi av barnevernet ser vi kan bli et slikt springbrett i noen få tilfeller.

Det er utarbeidet retningslinjer for utlendingsforvaltningen om identifisering og oppfølging av mulige ofre for menneskehandel, håndtering av søknader om opphold, og gjennomføring av samtaler med antatte ofre (RS 2011-007). I asylsaker er retningslinjene presisert nærmere ved en internmelding IM 2014-004. Retningslinjene pålegger saksbehandler å utrede saken videre hvis det kommer fram opplysninger som kan tyde på at en søker kan være utsatt for menneskehandel. Dette gjelder om personen er utnyttet i Norge, i hjemlandet eller på vei til Norge. Det kan eventuelt innkalles til en egen samtale for å utdype opplysninger som allerede har kommet fram i asylintervjuet. Mistanken skal tas opp med personen det gjelder, UDI skal informere personen om hans/hennes rettigheter og henwise til rette instanser for oppfølging, og søkerens representant skal aktivt involveres i dette. Det påpekes også at saksbehandler har opplysningsplikt til barnevernet i kommunen der barnet bor, dersom det foreligger begrunnet mistanke om at barnet kan være utsatt for menneskehandel. Informasjonen skal nedtegnes skriftlig og registreres i utlendingssaken. I en bekymringsmelding til barnevernet skal det framgå hvorfor saksbehandleren er bekymret for barnet, hva UDI har foretatt seg, og eventuelt hvordan barnet kan følges opp. Saksbehandleren skal også vurdere å melde til politiet. Når det gjelder saksbehandlingen, skal saksbehandler vurdere om det skal innhentes opplysninger fra eksterne instanser som har fulgt opp søkeren, som politi, barnevernet og asylmottaket, for å opplyse utlendingssaken tilstrekkelig.

UDIs retningslinjer IM 2014-004 utdyper når identifiseringsplikten inntreffer. Det nevnes profiler som kan indikere at et barn har vært utnyttet, dette gjelder for eksempel om et barn er påtruffet i et kriminelt miljø eller prostitusjonsmiljøer, eller om det har oppholdt seg ulovlig i Europa i lengre tid uten omsorgspersoner. Det er også utarbeidet en indikatorliste, blant annet at de kommer fra land som er kjent for at personer rekrutteres til menneskehandel, at de har en «fikser» eller er engasjert i arbeid som ikke er tilpasset barn, at de er bundet av gjeld, har dyre verdigjenstander, at de sier de er overvåket og sier at andre har beholdt reisedokumenter og ID-papirer. At de forsvinner fra mottak, kan også være en indikator på at saksbehandler skal undersøke saken nærmere.

Identifiseringsplikten gjelder også saker som er i Dublin-prosedyre. Dette skal bidra til at Dublin-saken blir tilstrekkelig opplyst, og at personen følges opp i landet de blir returnert til. Siden et barn med Dublin-status ikke gjennomfører et asylintervju hos UDI, kan barnet likevel innkalles til en samtale om det foreligger en mistanke om utnyttning, eller UDI kan be advokat, representant, politiet eller barnevernet om å gjennomføre en slik samtale.

UDI har således utarbeidet klare retningslinjer for rutiner og saksbehandling når det gjelder mulige ofre for menneskehandel. Menneskehandel kan gi grunnlag for å

innvilge asyl. Av utlendingsloven § 30 første ledd bokstav d går det fram at tidligere ofre for menneskehandel skal anses som medlemmer av en spesiell sosial gruppe, ved vurderingen av årsakssammenheng med konvensjonsgrunn etter § 28 første ledd bokstav a. Dersom saksbehandleren kan slå fast at søkeren er et tidligere offer for menneskehandel, behøver ikke den spesielle sosiale gruppen defineres nærmere. Dersom personen ikke har rett til beskyttelse, skal utlendingsmyndighetene vurdere om han eller hun kan innvilges en oppholdstillatelse fordi det foreligger sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til Norge, jf. utlendingsloven § 38. Personer som har avgitt vitneforklaring i sak om menneskehandel, kan få oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-4, jf. utlendingsloven § 38. Dersom søkeren ikke fyller vilkårene etter utlendingsforskriften § 8-4, skal utlendingsmyndighetene vurdere om det kan gis tillatelse etter en helhetsvurdering av alle momentene i saken. Ved vurderingen kan det blant annet legges vekt på at søkeren har vært offer for menneskehandel, jf. § 38 andre ledd bokstav d. I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Barn kan gis oppholdstillatelse etter § 30 første ledd selv om situasjonen ikke har et slikt alvor at det ville blitt innvilget oppholdstillatelse til en voksen, jf. utlendingsloven § 38 tredje ledd. Menneskehandel kan for øvrig gi grunnlag for unntak fra Dublin-prosedyren, slik at asylsaken realitetsbehandles i Norge.

Vi finner forskjeller i hvordan UDI legger opplysninger om menneskehandel til grunn for vurderingen av opphold. Selv om de unge har fortalt om utnyttning og eventuelt har fått oppfølging som ofre for menneskehandel, vil ikke dette nødvendigvis bli vurdert som grunnlag for opphold. Det er saker der dette er et vesentlig moment for å innvilge søknaden, for eksempel om etterforskningen har identifisert en utbytter og utnyttning ved menneskehandel er verifisert. Troverdighet og innvandringsregulerende hensyn blir faktorer som virker inn på utfallet.

Et eksempel på at opplysninger om utnyttning i saken ikke blir tatt med som et moment i begrunnelsen for avslaget er i case 4. Det er også eksempler på saker der utnyttning og risiko først ble ytterligere utredet og vektlagt etter flere runder i Utlendingsnemnda (UNE). I en sak framkom nye opplysninger om den situasjonen personen hadde vært utsatt for, etter behandling i UDI. I en annen sak kom opplysninger om utnyttning fram allerede i asylintervjuet, men UDI vurderte ikke framstillingen som troverdige, og en retur ble ansett som det beste for barnet. Etter ytterligere dokumentasjon på utnyttning, vold og faren for retrafficking ved retur, og gjennom personlig oppmøte i nemndmøte i UNE, ble troverdigheten i framstillingen styrket, og søknaden om opphold ble innvilget. De to sakene er nå noen år gamle (2011, 2012), og retningslinjer UDI fikk i 2011, er klarere med hensyn til hvordan slike opplysninger skal følges opp. Case 4 er imidlertid en sak fra de siste årene.

Samarbeid og profesjonsspesifikk oppfølging

Vi vil i det følgende se nærmere på hvordan samarbeidet gjennomføres i praksis, hva slags rutiner, tidsfrister og samarbeidsfora som er etablert, og hva erfaringene med disse er. Innebærer sektortenkning med ulike målsettinger at oppmerksomheten trekkes i ulike retninger, og at dette påvirker prioriteringene, forståelsene og samarbeidet om å identifisere og følge opp ofre? Og hvordan foregår utveksling av informasjon på tvers av sektorgrenser, hvordan forstås opplysnings- og taushetsplikt? Vi vil også se nærmere på hvordan barnets partsrettigheter ivaretas, og hvordan verge/representant og advokat inngår i informasjons- og samarbeidskanaler. Deres rolle når det gjelder plassering av et barn etter barnevernloven § 4-29, blir ytterligere belyst i neste kapittel.

Ulike modeller for tverrfaglig samarbeid

Arbeidet for å identifisere og følge opp mindreårige ofre for menneskehandel er i dag et lokalt ansvar og betinger tverretattlig samarbeid av kommunale, statlige og private aktører. Oslo og Bergen har organisert innsatsen mot menneskehandel forskjellig. Disse kan framstå som to litt ulike modeller for hvordan de to sentrale instansene politiet og barnevern organiserer innsatsen internt, og hvordan disse instansene samarbeider med øvrige aktører ved oppstart og oppfølging av en sak. Forskjellene berører spørsmålet om spesialisering av arbeidet mot menneskehandel versus å sikre at beredskapen finnes som standardkompetanse i førstelinjetjenestene. Mindre kommuner har et annet utgangspunkt for spesialisering og dermed andre utgangspunkt for å organisere dette arbeidet. Dette er erfaringer vi vil følge opp avslutningsvis.

I en tidligere studie beskriver Sønsterudbråten (2013) det tverretattlige samarbeidet om bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel i Oslo og Bergen. Dette gjelder også bistand til voksne ofre, hvor organisasjoner og andre private aktører er mer sentrale. Studien er foretatt før barnevernloven § 4-29 ble tatt i bruk. Studien gir likevel innsikt i forskjeller i samarbeidsformer og plassering av ansvar, og vi lener oss på denne beskrivelsen. Vi vil presentere organiseringen i form av ulike modeller for innsats.

Bergen

Bergen har utviklet en modell som kjennetegnes av spesialisering og tett koordinerende samarbeid gjennom TOT-samarbeidet. I politiet finnes en egen enhet for menneskehandel, Exit-gruppen, bestående av etterforskere og påtalejurister. Disse deltar både i identifisering og etterforskning av menneskehandelsaker. I barnevernet er spesialisering av ansvaret for menneskehandel ivaretatt ved at barneverntjenesten i to bydeler altererer om å ta sakene. Barnevernvakten har dessuten vært inne i mange av sakene i Bergen.

TOT Bergen er et samarbeidsforum som skal være operativt umiddelbart, og senest neste virkedag, når et mulig offer for menneskehandel er identifisert. Intensjonen er

at møtene skal være korte, presise og konkrete med vekt på det operative i den enkelte sak. Oppfølgingen av saken skjer i de enkelte tjenester. De fleste sakene gjelder personer over 18 år, og det er bare de aktuelle personene som representerer instansene som er inne i den enkelte sak, som møtes når saken gjelder en mindreårig (politiet, barnevernvakten, kommunal barneverntjeneste, Bufetat, de oppsøkende tjenestene (utekontakten), verge/representant, bistandsadvokat). TOT møtes ved behov så lenge politiets arbeid pågår, og i enkelte tilfeller også ut over det. Ved gjentatte møter er det nye elementer i saken som drøftes, i tillegg til sikkerhetsbehovet og hvordan tjenestene som offeret mottar, fungerer.

Rask oppfølging, faste representanter, innarbeidet møteform og prioritering av samarbeidsmøtet er vesentlig for at forumet skal fungere. Erfaringene er at møtene er tidsbesparende for identifiseringsprosessen, og at kontinuitet i drøftinger over tid legger grunnlag for en felles forståelse, sikrer utveksling av profesjonsspesifikk kunnskap og gir mulighet for å drøfte problemer og tvil på tvers av etatene. Dette gir grunnlag for tverretattlig kompetansebygging.

Oslo

Det tverretattlige samarbeidet i Oslo når det gjelder barn som er utsatt for menneskehandel, er lite formalisert. I Oslo omfatter ikke TOT-samarbeidet mindreårige ofre. Det har likevel, i perioder, vært en viss spesialisering i sentrale instanser innenfor etatene. Innsatsen er lagt til de ordinære tjenestene. Oslo politikammer har som tidligere nevnt opprettet en STOP-gruppe, men oppfølging av menneskehandelsaker i politiet er samtidig fordelt ut fra type utnytting, enten Org.krim (prostitusjon) eller utlendingsseksjonen ved Oslo politidistrikt (tvangsarbeid, tvangstjeneste og tiggingsbehandles). Oslo har begrenset erfaring med strafferettslig forfølgning av saker som gjelder barn.

En viss spesialisering gjelder også barnevernet. Det er opprettet et eget team med ansvar for utenlandske barn uten tilknytning til Norge. Siden 2009 har St. Hanshaugen barneverntjeneste hatt tre stillinger med ansvar for saker der barn påtreffes i sentrumsområdet (bydel sentrum). Blant disse sakene er det en stor andel papirløse mindreårige. St. Hanshaugen barneverntjeneste har derfor opparbeidet seg en del erfaringer med slike saker, inklusive saker med mistanke om menneskehandel. Bydel St Hanshaugen gir også andre bydeler råd om oppfølging av slike saker om de ber om dette.

En annen sentral aktør i Oslo er *uteseksjonen* (de oppsøkende tjenestene). Uteseksjonen påtreffer mange av de unge i rusmiljøene og mange som er forsvunnet fra mottakene, og tar i det enkelte tilfelle kontakt med barnevernet, det vil si barnevernvakten da de fleste ungdommene påtreffes på kveldstid eller i helgene, og de kontakter også ofte representant/verge.

Erfaringene fra Oslo tilsier at gode samarbeidsrelasjoner på tvers av etatene er avhengig av at det utvikles personlige kontakter.

Kommuner med asylmottak/omsorgssentre

Kommuner med et mottak eller et omsorgssenter har gjerne et samarbeidsforum mellom mottaket, kommunerepresentant og sentrale instanser som barnevern, skole, helse og politi. I noen tilfeller er dette faste samarbeidsorganer som mottaket er invitert med i, i andre kommuner har de satt ned egne samarbeidsmøter med mottaket. Disse foraene drøfter problemstillinger knyttet til barn og unges oppvekst og hvordan tilbudet også skal tilpasses beboere i asylmottaket (Lidén, Seeberg et al. 2011; Lidén, Eide et al. 2013). I noen kommuner er det nedsatt et eget samarbeidsforum for menneskehandel, definert som TOT-samarbeid eller som MH-møter.

I kommunene med transittmottak, som vi har vært inne i, omfattes TOT-samarbeidet av kommunalt barnevern, politiet, kommunens representant, asylmottaket og UDIs regional- og mottaksavdeling. Det varierer mellom kommunene i hvilken grad TOT-møtene drøfter *forutsetninger* for samarbeid om konkrete saker, eller i hvilken grad de møtes for å samarbeide om å iverksette tiltak i konkrete saker.

Kunnskap om andre sektors ansvar og lovverk

En forutsetning for å utvikle et godt tverretattlig samarbeid er at hver av partene har kunnskap om de andres oppgaver og ansvarsområder. De må også vite hvor langt forpliktelsene til den enkelte part rekker. De sentrale aktørene i samarbeidet, i vår sammenheng barnevernet, politi og utlendingsmyndighetene, følger hvert sitt lovverk, og de vil ha ansvar for sin del av helheten og dermed ha oppmerksomheten rettet mot denne delen.

En barneverntjeneste vi har intervjuet, sier det slik: «Vi i barnevernet, vi har vanskeligheter med å følge politiets begreper og regler, de sier 'det skal komme nye opplysninger i saken' – vi skjønner ikke [helt hva som ligger i dette] – og så syns vi kanskje at politiet er vanskelige og vrage og gjør en dårlig jobb.» Informanten understreker at kjennskap til hverandres arbeidsbetingelser har gjort det enklere å tilpasse egen innsats og verdsette de andres arbeid. Et spørsmål som kom opp, er hva som er legitime prioriteringer for en etat dersom det har direkte konsekvenser for muligheten de andre etatene har for å utrede en sak. Ingen har et koordinerende ansvar som gjelder på tvers av sektorgrenser. Det kom også fram erfaringer med å ha liten kunnskap om hvordan den andre etaten er organisert, og dermed hvem de skal henvende seg til i ulike faser i en sak. Dette gjelder ikke minst kontakt i forbindelse med UDIs saksbehandling (se også Salvesen 2014).

Klarhet i hva som er eget ansvar

Man har sånn ulik forståelse av hva som skal til – av og til så kan det være den oppfatning at politiet er nødt for å finne bakmenn og straffe dem for det er deres fokus – å finne bakmennene. Ta ut siktelse og straffe. Mens vårt formål er å beskytte. Så du trenger ikke nødvendigvis vite noe om bakmenn. Bakmenn har mer med beskyttelsestiltakene, tenker jeg. Det har vært en løype som vi har gått opp. (Barnevernansatt)

Her peker en i barnevernet på de spesifikke profesjonsblikkene som politi og barnevern ser saken ut fra. De må ha forståelse for hverandres ståsted for dermed å være bevisste deres eget ansvar, men også hvordan den andre instansen er avhengig av deres arbeid for å kunne følge opp saken.

Taushetsplikt og opplysningsplikt

Informasjonsutveksling er et sentralt tema for å utvikle samarbeidsrelasjoner, og dette er et tema som ble berørt i de fleste intervjuene vi har foretatt. Informantene fra barnevernet etter spør bedre retningslinjer for informasjonsutveksling, det er særlig informasjon om oppvekstforhold, familierelasjoner og traumer barnevernet etter spør, både fra politiets etterforskning og fra UDI. De ønsker seg også annen type informasjon for å forstå hva slags sikkerhetsnivå barnet trenger, for eksempel om mulige uheldige kontakter for den unge når barnevernet har ansvaret for dem. Dette er informasjon som både politiet og utlendingsmyndighetene kan sitte med. Det synes som om informantene fra barnevernet opplever at tilgangen til informasjon er mer begrenset enn det som regelverket om taushetsplikt og retningslinjene fra UDI og politiet legger til grunn. Vi gjengir her de ulike forpliktelsene som gjelder utveksling av informasjon.

- Taushetsplikten er en plikt til å unnlate å røpe fortrolige opplysninger. Hovedhensynet bak reglene om taushetsplikt er først og fremst begrunnet i den enkeltes rett til personvern, herunder retten til privatliv og personlig integritet.²⁴
- Opplysningsretten er betegnelsen på den muligheten man har til å gjøre unntak fra taushetsplikten i andre tilfeller enn dem som omfattes av reglene om opplysningsplikt. Opplysningsrett er en kan-bestemmelse.²⁵
- Opplysningsplikt innebærer at man har en lovpålagt plikt til å gi opplysninger til bestemte etater/tjenester.

²⁴ Den forvaltningsmessige taushetsplikten gjelder alle som utfører tjenester for offentlige forvaltningsorganer, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 13. Det finnes også profesjonsspesifikke regler for taushetsplikt, som f.eks. i barnevernloven (bvl.) § 6-7 tredje ledd.

²⁵ Jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 6.

- Avvergeplikten går foran lovbestemt taushetsplikt og gjelder når det foreligger pålitelig kunnskap om at en forbrytelse er i ferd med, eller ventes, å finne sted. Denne gjelder en rekke lovbrudd, men straffeloven § 224, som omhandler menneskehandel, er ikke inkludert.²⁶ Er forbrytelsen allerede gjennomført, har man bare plikt til å anmelde forholdet til politiet dersom anmeldelsen kan forebygge nye alvorlige forbrytelser.

Barne- og familiedepartementets rundskriv Q-24/2005 *Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten* klarlegger retningslinjene for barnevernets delvis motstridende hensyn ved utveksling av informasjon. Barnevernet er avhengig av å kunne innhente, motta og videreformidle opplysninger som ofte er av sensitiv karakter og ikke skal videreformidles i større grad enn nødvendig. Barnevernet er også avhengig av tillit hos de som skal ytes hjelp. Barneverntjenestens adgang til å gi opplysninger til andre forvaltningsorganer, anmelde eller gi melding om lovbrudd til påtalemyndigheten, er mer begrenset enn den adgangen som følger av forvaltningsloven (Q-24/2005).

Opplysninger til andre forvaltningsorganer kan bare gis når det er nødvendig for å fremme barneverntjenestens eller institusjonens oppgaver, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse.²⁷ Det skal i hvert tilfelle foretas en konkret vurdering av om videreformidling av opplysninger til andre forvaltningsorganer er nødvendig for å fremme barnevernets oppgaver overfor det enkelte barn. Samtidig er barnevernet bundet av opplysningsplikten nedfelt i straffeloven, der alle har en generell plikt til å søke å hindre visse former for alvorlige forbrytelser gjennom å anmelde eller på annen måte avverge forholdet, jmf. straffeloven § 139.

UDI har utarbeidet et eget rundskriv, RS 2014-015, om UDIs opplysningsplikt til barnevernet. Opplysningsplikt til barneverntjenesten er nedfelt i utlendingsforskriften § 17-6 og barnevernloven § 6-4 annet ledd og gjelder når de har grunn til å tro at den mindreårige er eller kan bli utsatt for menneskehandel eller tvangsekteskap, er involvert i kriminelle miljøer, herunder åpne rusmiljøer, eller er utsatt for annen alvorlig omsorgssvikt. Ifølge forståelsen av opplysningsplikten i rundskrivet kan barnevernet innhente informasjon også fra mottaket.

Politiets opplysningsrett til andre forvaltningsorganer samsvarer langt på vei med forvaltningslovens regler, jmf. politiloven § 24. Informasjonsutveksling i forbindelse med etterforskning reguleres av straffeprosessloven § 61 bokstavene a–c. Politiets taushetsplikt omfatter opplysninger spesielt knyttet til politiets virksomhet, der ikke personvern hensyn er avgjørende alene, men også hensynet til en effektiv etterforskning, kontroll og samfunnsikkerhet. I tillegg har politiregisterloven en rekke regler om taushetsplikt.

²⁶ Se omtale av straffeloven § 224.

²⁷ Jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 og 6 og barnevernloven § 6-7 tredje ledd.

Stang og medforfattere (2013) trekker fram en formulering i politiregisterloven som er en variasjon av forvaltningsloven § 13 bokstav b punkt 5 der det er mottakers og ikke avgivers behov for informasjon som skal være retningsgivende for opplysningsretten.

Det foreligger også et rundskriv fra Barne- og familiedepartementet (2005), Q-24/2005, som tar opp forutsetningene for informasjonsutveksling i tverretatlige team. Alle deltakere i faste tverrfaglige team er underlagt sine respektive bestemmelser om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. De må derfor også når de deltar i slike team, vurdere sin adgang til å videreformidle opplysninger på grunnlag av disse bestemmelsene. Hovedregelen er at en sak som drøftes i et slikt team, drøftes anonymt²⁸, eller det innhentes samtykke fra dem saken gjelder.²⁹ Dersom saken ikke er anonymisert / samtykke ikke foreligger, må det vurderes i hvert enkelte tilfelle hvilke opplysninger som kan gis ut til hvem, og på grunnlag av hvilken hjemmel. Det vil i slike tilfeller sjelden være adgang til at alle opplysninger kan gis til alle i teamet, men at deler av opplysningene vil kunne gis til noen av deltakerne, mens andre opplysninger vil kunne gis til andre deltakere.

Erfaring som Stang og medforfattere (2013) viser til, er at når kompliserte rettsregler blir formidlet på en komplisert eller utydelig måte, kan det bidra til at den enkelte ansatte, for å være på den sikre siden, unnlater å viderebringe viktig informasjon dersom ikke samtykke foreligger. Et TOT-samarbeid kan hvis det fungerer, bidra til å gi innsikt i de andres regelverk, drøfte usikkerhet når det gjelder taushetsplikt og opplysningsplikt, og finne måter å drøfte saker på som ivaretar disse reglene.

Vi har tatt med disse rundskrivene og tolkningene av taushetsplikt og opplysningsplikt fordi det synliggjør de ulike hensynene som skal ivaretas i samarbeidet, men også fordi det synes som om representanter fra barneverntjenesten tolker flere restriksjoner inn enn det er grunnlag for. Det ser ut som om det operative teamet i Bergen har funnet fram til en felles forståelse og løsning på hvordan opplysninger utveksles i akutte saker, og de gjør det på en slik måte at dette blir funksjonelt.

I denne informasjonsutvekslingen skal også barnets partsrettigheter ivaretas, gjennom representant og advokat. Informasjon kan utveksles også hvis barnet har samtykket til at denne informasjonen kommer fram.

Erfaringer med formell struktur og nettverk

I de kommunene vi har vært inne i, har de altså utviklet nettverk og forum for informasjonsutveksling på ulike måter: Mens noen vektlegger å kunne utvikle personlige nettverk for å handle operativt, har andre lagt opp til arbeidsformer der de går tjenestevei. Dette kan være mer tidkrevende, noe som er lite heldig i akutte saker. Personlige

²⁸ Jf. fvl. § 13 a nr. 2, se punkt 6.1.2.

²⁹ Jf. fvl. § 13 a nr. 1, se punkt 6.1.1.

nettverk kan gjøre det enklere å ta muntlig kontakt og drøfte mer uformelt usikkerheten som ligger i en sak. Erfaringene er at betingelsene for et godt tverretatlig operativt samarbeid (TOT) er at de må igjennom en første fase der de diskuterer hvordan samarbeidet skal være, og de må trekke opp ansvarslinjer. Det må utvikles en felles fenomenforståelse og forståelse av det landskapet de opererer i, det vil si forståelse av mottakets beboere, hva som er utnytting, hva som er de andres regelverk og mandat. Det er positive erfaringer med oppmøte med fast representant fra en instans, at alle prioriterer arbeidet i teamet like høyt, og også at kontakt og samarbeid foregår jevnlig over tid. Felles forståelse etableres ikke minst gjennom felles erfaring med saker. Det etterspørres mulighet for å ha en lav terskel for å ta kontakt med en annen etat og å drøfte saker anonymisert. Spørsmålet om taushetsplikt blir dermed relevant.

Erfaringene fra Bergen er at et fleksibelt TOT-team, som tilpasser oppmøtet til de instanser som har ansvar i en sak som gjelder mindreårige, fungerer godt. Dette forhindrer ikke at det samtidig kan oppleves som at noen aktører får en mer framskutt plass, og kan sette premissene i større grad enn de andre. Politiet får en slik sentral posisjon i teamet, og innsatsen deres setter premisser for de andres innsats.

Det er også gitt tilbakemeldinger fra ulikt hold om at TOT Asker og Bærum som er tilknyttet Hvalstad transittmottak, har fungerte veldig bra. Oslo mangler et samarbeidsteam for saker som gjelder mindreårige. Dette kan marginalisere sentrale aktører, som de oppsøkende tjenestene, og det kan gjøre arbeidet mer fragmentert og tilfeldig. Oslo er også preget av mer kortsiktige organiseringsgrep på dette feltet, noe som gjør samarbeidet på tvers av etatene enda mer tidkrevende ved at ansvaret forflyttes innen etater og er saksspesifikt.

TOT Eidsberg, den andre kommunen med transittmottak, har diskutert mye annet enn menneskehandel og har ikke landet på en arbeidsform. Det finnes i dag to samarbeidsfora for etater i kommunen som samarbeider med mottaket: Det ene kalles MH-møter. Det gjennomføres fire møter i året, der det er mottaket som har ansvar for å kalle inn. Møtene gjelder håndtering av saker med mistanke om menneskehandel. Møtene er ikke saksorientert eller operative, men er ment å klarlegge vilkårene for samarbeidet når tilfeller dukker opp. Erfaringene fra møtene er at diskusjonene lett inkluderer bredere temaer som gjelder mer generelle vilkår for samarbeidet mellom mottaket og de aktuelle aktørene, som ofte kommer opp i kjølvannet av konkrete samarbeidsutfordringer og episoder der samarbeidet ikke har fungert. Også TOT-møtene handler om generelle utfordringer med beboere som har behov for ekstra oppfølging, blant annet atferdsplassering, psykiske helseproblemer og hvem som har ansvar for disse i akutte tilfeller. Møtene preges av at deltakerne har ulike tolkninger av ansvar. Mange diskusjoner handler om beboerne på mottaket generelt trenger forsterket omsorg, og hva terskelen er for hvilke beboere som eventuelt skal følges opp av barnevernet, politi og helsetjenesten. Det reises spørsmål om hvilket ansvar et lokalsamfunn med transittmottak har i den korte perioden de unge oppholder seg i lokalsamfunnet og hva slags

mulighet de lokale instansene er rustet til å påta seg i forhold til dette ansvaret. For å finne løsninger på problemene må man ikke bare få til et tverretatlig samarbeid, men også nødvendige avklaringer mellom nivåene innen den enkelte etat.

I den femte kommunen som omfattet et omsorgssenter, var det ikke etablert TOT-samarbeid, og heller ikke identifisert noen mulige ofre for menneskehandel ved omsorgssenteret, slik at behovet ikke hadde oppstått.

En studie av samarbeidsteam i seks kommuner viser at jo mindre kontakt man hadde med hverandre, desto mindre var sannsynligheten for at informasjonen som ble delt, var fullstendig nok til at de ulike instansene kunne utføre jobben sin på en tilfredsstillende måte. Økt samarbeid førte til større tillit og forståelse av hverandres oppgaver, og til økt informasjonsutveksling. Undersøkelsen viste også at flere ulike utfordringer knyttet til tverrfaglig/tverretatlig samhandling kan ha betydning for hvordan taushetsplikten praktiseres mellom ulike faggrupper (Winsvold 2011).

Når de andre ikke følger opp

Det spesielle i identifisering og den umiddelbare oppfølging av barn som kan være utnyttet, er at den enkelte instans er avhengig av den andre og deres arbeid, dette gjelder særlig forholdet mellom barnevern og politiet. Politiets håndtering av en bekymringsmelding er avhengig av ressurser og kompetanse. Forskning viser at politiet opplever at det er vanskelig å etterforske slike saker, fordi det er vag informasjon de har å gå ut fra, de er avhengige av informasjon fra offeret, som på sin side kan ha liten tillit til politiet og være lite interessert i å formidle opplysninger om forholdet. Det ender raskt med spørsmål om offerets troverdighet (Pettersen 2015; Skillbrei 2010; Surtees et al. 2007).

To klare begrensninger i politiets innsats blir dokumentert i vårt materiale. For det første hender det at et lokalt politikammer nedprioriterer bekymringsmelding om mulig utnyttning av barn, slik at det ikke foretas avhør av barnet eller gjøres ytterligere undersøkelser. Barnevernet får dermed ikke avklart hvilken risiko barnet er i, og hva slags beskyttelsestiltak som er nødvendige å iverksette. Dette har betydning for om de anser det som nødvendig å følge opp en bekymring selv, og eventuelt hva slag plassering de velger. Materialet presentert i kapittel 3 og 4 viser at bekymringsmeldinger angående mindreårige ofre for menneskehandel henlegges på grunn av ressursmangel eller mangel på kompetanse. Flere av disse blir fanget opp senere, og det viser seg at dette er reelle saker der de unges sikkerhet og omsorgsbehov ble ignorert.

Den andre begrensningen i politiets innsats er at det ikke igangsettes tilstrekkelig og rask nok etterforskning, noe som betyr at bevis i saken går tapt. Det er flere eksempler i materialet der undersøkelser etter at ei jente har oppsøkt politiet og fortalt om alvorlige overgrep, seksuell utnyttning og innesperring, med informasjon om personer og steder, ikke har blitt fulgt opp. Det er derfor nødvendig å presisere hva slags plikt politiet har til å følge opp saker som gjelder barn utnyttet gjennom menneskehandel.

Opplevelser av manglende oppfølging gjelder også motsatt vei, at politiet uttrykker oppgitthet over at barnevernet ikke følger opp. Dette gjelder særlig mindreårige som tigger. «Vi følger mindreårige rumenere til barnevernet, men møter den samme mindreårige på gata neste dag.» Dette kommer også til uttrykk i den store forskjellen i antall saker som politiet og barnevernet har oppgitt i vår undersøkelse når det gjelder hvilken type utnytting de oftest mistenker. I politiet er 45 prosent av tilfellene som rapporteres til oss mindreårige som antas utnyttet til tigging, mens ansatte i barnevernet ikke oppgir mindreårige utnyttet til tigging i det hele tatt. Selv om det ikke nødvendigvis er instansene fra de samme distriktene som har svart, antyder det likevel at det her er forskjell i hva politiet har sitt profesjonsblikk rettet mot, og hva barnevernet ser og følger opp.

Mottak erfarer også at det er vanskelig å få til et samarbeid med den lokale barneverntjenesten for oppfølging av en beboer som forblir boende på mottaket. Barnevernets ansvar for mindreårige asylsøkere som trenger ekstra omsorg og oppfølging er presisert i Barne- og likestillingsdepartementets rundskriv RS Q-11/2006 og Q-06/2010 (se også Paulsen med flere 2015). Dette er tilfellet i enkelte saker der beboer har hatt en plassering etter barnevernloven § 4-29, men fordi politiet ikke følger opp etterforskning og henlegger saken, eller det ikke er behov for så strenge sikkerhetstiltak som denne plasseringen fordrer, plasseres den unge på et mottak. Barnet vil fortsatt kunne ha behov for oppfølging.

Manglende oppfølging lokalt av transittmottak

Vi vil avslutningsvis trekke fram det vi finner som en alvorlig svikt i innsatsen for myndighetenes forpliktelser for å gi bistand, følge opp og etterforske saker som gjelder mindreårige ofre for menneskehandel. I den kommunen og det politidistriktet der UDIs hovedtransittmottak ligger i dag, svikter rutiner og innsats. Barnevernet møter en holdning hos politiet om at de ikke har ressurser til å starte undersøkelser som gjelder mottaksbeboere. Politiet begrunner dette med at de må prioritere sine saker, og oppfatter at beboerne som skal flytte ut av distriktet etter kort tid, ikke er deres ansvar, og dermed blir de lavt prioritert.

Transittmottaket oppgir at de i 2014 sendte 19 bekymringsmeldinger som gjaldt mistanke om utnytting av barn. Fire ble fulgt opp av barnevernet, og to av disse ble henlagt. To saker ble fulgt opp av politiet hvor de bidro til akutt plassering, men deretter henla saken. De innledende casene 4 og 5 er også eksempler på manglende oppfølging.

At det svikter i nettopp dette leddet og i denne fasen for barn som inngår i en asylprosess, er alvorlig. Alle enslige mindreårige skal være innom et transittmottak, og det er dette transittmottaket som skal følge opp dersom PU eller UDI fatter mistanke om menneskehandel i ankomstsamtalen. I denne fasen har den mindreårige en representant som skal følge opp en mistanke, og opplysningene som kan fremkomme hos politiet og barnevernet vil være vesentlig for asylintervjuet.

Det er særlig bekymringsfullt at disse rutinene svikter i dette ledd også i perioder der det ikke har vært stor belastning i forhold til høye ankomsttall. Vi vil anta at rutiner og oppfølging kan være ytterligere svekket i perioder med store ankomsttall av enslige mindreårige asylsøkere. Bekymringen gjelder både mottakets ressurser og kompetanse, ansvaret som legges på denne instansen, og at politi og barnevern oppfatter at de har mindre ansvar for disse barna enn barn bosatt i kommunen.

Reintegrering – i Norge eller retur?

Hva er utfallet for de mindreårige som har vært i kontakt med myndighetene på grunn av mistanke om at de har vært utnyttet ved menneskehandel? Informasjon om hva som har skjedd i de ulike tilfellene er begrenset, siden de ulike instansene ikke kjenner til hva som skjer etter at deres ansvar for den mindreårige er ferdig. Likevel kan vi ut fra opplysningene vi likevel har fått, dele inn den videre oppfølgingen av de mindreårige i tre kategorier: 1) de som får opphold i Norge og følges opp av barnevernet, eventuelt ettervern eller bosettes i en kommune, 2) de som returneres til hjemlandet enten via IOM eller i regi av myndighetene, og 3) de som myndighetene mister kontakt med og som man ikke vet hvor befinner seg. Vi skal se nærmere på situasjonen for disse tre kategoriene.

De som får opphold i Norge kommer inn i det ordinære systemet av bosetting av enslige mindreårige i kommuner eller tiltak i regi av barnevernet. Flere vil få en særlig oppfølging, noen få har fått ny identitet og sperret adresse, andre trenger forsterket oppfølging i spesialhelsetjenesten for eksempel, mens andre igjen har blitt bosatt uten at informasjon om fortiden formidles videre i systemene.

De som returnerer til hjemlandet kan deles i tre undergrupper: De som returnerer frivillig gjennom IOM til familien, de som blir returnert av myndighetene (oftest til andre Schengen-land) og de som returnerer selv når de blir myndige, etter å ha fått et oppfølgingstilbud i Norge. De vi kjenner best til er de som har blitt returnert av myndighetene, slik det skjedde med ofrene i flere av sakene som har gått for retten. I en sak med flere barn fra Sentral og Øst Europa ble to av barna tilbakeført til barnevernet i byen de kom fra, og etter hvert tilbakeført til familiene. Dette var også stedet de hadde blitt vervet av bakmenn og hvor også de domfelte hører hjemme. Det har blitt reist spørsmål ved om erstatningene de fikk gjennom rettssaken gjorde dem særlig sårbare ved retur. De to andre mindreårige i denne saken fikk opphold i Norge ut fra risikovurdering og omsorgsbehov.

Det er også gjort noen erfaringer med retur til Romania. Her hadde norske barnevernmyndighetene etablert kontakt med barnevernet i Romania for oppfølging av de tilbakevendte barna. Dette har vist seg ikke å fungere etter intensjonen, barna retur-

nerter raskt til familien, og lever i dag i samme familie og sosiale miljø som de domfelte. Mindreårige ofre for menneskehandel har også blitt returnert til Nigeria.

Det foreligger få opplysninger om de som har returnert til hjemlandet etter et oppfølgingsforløp i Norge. Flere representanter for barneverntjenesten i Norge har uttrykt bekymring for at de restitusjons- og utdanningsforløpene disse hadde startet på, har blitt brutt ved retur.

Den tredje kategorien er de som forsvinner. De kan ha blitt returnert til et omsorgs-senter eller asylmottak for enslige mindreårige, uten at de får ytterligere oppfølging. De kan også forsvinne uten at vi kjenner til forhistorien for dette, etter at de har vært i kontakt med politi og på et tiltak under barnevernet. En del påtreffes senere et annet sted i Norge, men de fleste kan vi anta forsvinner før eller senere fra landet. I disse tilfellene blir ikke forpliktelsene om bistand og reintegrering ivare tatt av norske myndigheter. Det er også uttrykt bekymring fra barnevernet for at de unge returnerer til de samme kriminelle miljøene, hvor deres sårbarhet kan ha blitt større etter et opphold i regi av norske myndigheter.

Konvensjonsforpliktelsene om å gi bistand og oppfølging som gir en ny start i livet, ivaretas langt på vei når den unge får oppholdstillatelse i Norge. Mer komplisert er situasjonen ved retur. I en del tilfeller ønsker den unge å returnere til familie og kjente forhold. Erfaringene til nå har vært at i en del land har ikke de inngåtte avtalene med barnevernet vært et realistisk opplegg, og den returnerte tilbakeføres til dysfunksjonelle familieforhold. Retur iverksettes også i tilfeller der den mindreårige ønsker opphold i Norge. I hvilken grad barnet reelt får bistand og oppfølging ved retur synes å være usikkert.

Slik vi har forstått det, har forpliktelsene som ligger i Barnekonvensjonen og tilleggsprotokollen om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi³⁰, og Europa-konvensjonen om bistand og oppfølging ikke til nå vært diskutert prinsipielt når det er snakk om barn som har vært utnyttet og utsatt for alvorlige krenkelser og traumer i Norge eller på veien til Norge. Det vil også være nærliggende å drøfte hva det betyr at de de har vært utsatt for en slik behandling som barn selv om de har passert 18 år når utnyttning verifiseres. Vi mener at dette er tema som må løftes opp på et overordnet nivå og avklares.

³⁰ Jf. Valgfri protokoll til konvensjon om barnets rettigheter om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi, 25. mai 2000

Avsluttende refleksjoner

Vi har i dette kapitlet gjennomgått de sentrale instansenes ansvar og innsats. Når barn er utsatt for menneskehandel, trer myndighetenes ansvar for oppfølgingen tydelig fram gjennom barnevernets omsorgsansvar, og samarbeidet mellom barnevernet og politi er avgjørende. Dette gjør saker som gjelder barn, spesielle, med noen særlige systemspesifikke utfordringer. Vi vil trekke fram noen aspekter som vi mener er vesentlige for å sikre tilstrekkelig innsats.

Oppfølging av mistanke svikter

Der hvor barnevernet blir involvert i mistanke, har vi en forståelse av at de vurderer omsorgsbehovet og følger opp sin del av ansvaret. Det er likevel flere barrierer i arbeidet. Dette gjelder tolkninger av regler for hvem som skal følge opp barn uten opphold i kommunen, om det er «deres eller UDIs barn», og om det finnes tilpassede tiltak for disse barna. De kan oppleve å ha begrenset barnevernfaglig metodikk for disse barna, og de oppfatter at betingelsene for å følge opp ut fra barnets behov begrenses av usikker oppholdsstatus og politiets etterforskningsarbeid.

Et annet tema som har kommet opp i flere sammenhenger, er sviktende innsats og avklaringer av utnyttingsforholdet gjennom avhør og etterforskning i politiet, dette gjelder prioriteringer av både arbeid, ressurser og kompetanse. Dette finner vi alvorlig fordi svikten særlig gjelder et politikammer som har en sentral oppgave ut fra hvordan myndighetene har organisert innsatsen overfor barn som kan være utsatt for menneskehandel. Samtidig vil vi understreke at det er engasjement og godt arbeid ved mange politikamre.

UDI har ansvar for omsorgs- og botilbud for asylsøkere mellom 15 og 18 år og skal ivareta ansvaret for å identifisere og følge opp ofre for menneskehandel, jmfør Europakonvensjonen. I dag svikter dette i transittfasen. Overføring av oppgaven til dagens hovedtransittmottak har medført en betydelig svekking av kompetansen og beredskapen på dette feltet, både ved mottaket og i de instansene i kommunen som er pålagt å identifisere og følge opp mulige ofre. Slike hensyn må gis tyngde i vurdering av tilbud ved opprettelse av asylmottak. Erfaringene fra dette mottaket peker også mot en generell svakhet i oppfølgingen av sårbare asylsøkere. Det er usikkerhet om terskelen for når barnevernet – og helsetjenesten – skal ta ansvar for en enslig mindreårig som trenger ekstra omsorgsoppfølging.

Regelverk på plass – men rutiner?

I barnevernet, politiet og UDI er det utarbeidet regelverk for innsats overfor mulige ofre. I barnevernet gjøres det i dag et utredningsarbeid for å utforme rutiner for tverr-

etatlig samarbeid, men dette arbeidet foreligger ikke ennå. Også på lokalt nivå, hos den kommunale barneverntjenesten, uttrykkes det behov for at det utarbeides rutiner for hvordan de skal handle i slike saker. Slike rutiner må i dag eventuelt utformes på den enkelte barneverntjeneste, og de etterspør en felles håndbok som så kan tilpasses lokale forhold.

UDI har utformet flere regelverk i form av rundskriv for å styrke saksbehandling og mottakenes arbeid. Dette er viktig og må følges opp slik at retningslinjene også sikrer kvalitet i praksis.

Spesialisering versus breddeansvar

Et vesentlig spørsmål når det gjelder innsats overfor et fenomen som har et begrenset omfang, er i hvilken grad ansvaret for dette arbeidet skal forankres i det ordinære arbeidet og gjøres til en kompetanse alle har, eller om det er behov for spesialisering. Vi har beskrevet noen ulike grep for spesialisering gjennom eksemplene fra Bergen og Oslo. Et eget team i barnevernet, slik de har i Oslo, blir trukket fram som en god erfaring, fordi de har fleksibilitet og kompetanse for dette arbeidet. Også i Bergen er oppfølging av sakene spesialisert, ved at de er lagt til to barneverntjenester som deler på å ta sakene. Dette blir gjort fordi slike saker er ressurskrevende. Samtidig er kunnskap om menneskehandel noe som trengs hos alle i førstelinjetjenesten, fordi de kan komme borti barn som de må kunne identifisere om har vært utnyttet.

Tilsvarende er det for politiet. Det er behov for beredskap og kompetanse i alle de polititjenestene som kommer i kontakt med mindreårige og familier hvor barn utnyttes. Etterforskningen kan imidlertid spesialiseres. Det er dermed behov for både å styrke kunnskap og rutiner for å identifisere og følge opp mistanker i førstelinjen og for å tenke måter å spesialisere oppfølging av sakene på, som sikrer tilstrekkelig innsikt og ressurser for at arbeidet gjøres.

Det er også nødvendig å sørge for et helhetlig blikk på myndighetenes organisering av beredskapen, slik at ressurser og kompetanse sikres i de kommunene som er tildelt sentrale oppgaver i den nasjonale innsatsen. Det er et spørsmål om det ikke også på dette nivået trengs å tenke spesialisering.

Sektorspesifikk oppfølging – likevel konsekvenser for de andre

Vi har påpekt hvordan begrenset innsats i en instans og sektor har konsekvenser for hvordan andre instanser følger opp en mistanke og et barn. Vi vil også nevne det som har kommet fram om hvordan det kan påvirke fenomenforståelsen. Et eksempel er dersom en anmeldelse henlegges hos politiet, kan dette oppfattes av andre instanser som at det ikke er grunnlag for mistanken om utnytting. Henleggelsen kan som vi har sett, ha andre grunner. En henleggelse kan ha betydning for hvordan barnevernet vurderer behovet for fortsatt omsorgsbehov, og det kan ha betydning for utfallet av søknaden om oppholdstillatelse.

Et annet aspekt ved oppfølging i ulike sektorer er at det ikke finnes noen med et koordinerende ansvar på tvers av sektorene. Oppfølging betinger samarbeid, men ingen av instansene kan instruere de andre. Fylkesnemndas rolle i plassering av barn på etter barnevernloven § 4-29 vil imidlertid være som koordinator, og dette er også en instans som skal ivareta en helhetlig vurdering ut fra barnets beste (se mer om dette i kapittel 8).

Tverrsektorielt samarbeid

Den ene modellen for tverretattlig samarbeid vi har beskrevet over, viser til forhold som må på plass for at et tverretattlig samarbeid skal fungere etter hensiktene. Vi har også påpekt hva som bidrar til at et felles grunnlag for samordnet innsats ikke er på plass. Dette er erfaringer som kan nyttiggjøres i andre organiserte samarbeid på feltet. Bergen har et tilpasset TOT-samarbeid når det er snakk om en mistanke som gjelder barn. I Oslo gjelder TOT-samarbeidet bare voksne. I dag mangler Oslos innsats overfor barn koordinering på tvers av ulike instanser, og det mener vi bidrar til å svekke både innsats og bruk av kompetanse som de ulike etatene har. Dette gjelder ikke minst de oppsøkende tjenestene og teamet i barnevernet.

Barnets partsrettighet

Barnet har partsrettigheter ved plassering i barnevernet etter barnevernloven § 4-29 og i etterforskning og straffeforfølgelse av en sak. Barnets representant har en vesentlig rolle i å informere om rettighetene barnet har, og advokaten for å ivareta partsrettigheten. Representanten kan ha en vesentlig rolle ved å være personen som følger barnet i ulike faser, også der mistanke om utnytting kommer etter den innledende asylsøknadsfasen. Slike saker kan også være vanskelige for representantene å følge opp, fordi barnet kan dele informasjon med politiet og andre som representantene ikke nødvendigvis får kunnskap om. Det vil også være flere som er opptatt av å ivareta informasjon om rettigheter og barnets interesser, som advokat og barneverntjenesten. Det kan derfor oppleves utydelig hva representantens rolle er. Samtidig ser vi at engasjement fra representanten, især når saken ikke følges opp av andre, er avgjørende. Det er også eksempler der det ikke ser ut til at representantene har ivaretatt en slik rolle.

Kompetanse

Gjennomgående har intervjuene vi har gjort reist spørsmål om hvorvidt de ansvarlige for oppfølging av en sak har tilstrekkelig innsikt i utnyttingsrelasjoner knyttet til menneskehandel, men også i hva slags tilværelse og oppvekst barna har erfaring fra. Det er et generelt ønske om mer kunnskap på disse feltene. Det etterspørres i barneverntjenesten seminarer for å utveksle erfaringer med hvordan de bruker regelverket og systemene som i dag finnes, for å gjøre en god innsats. Det er derfor behov for å oppsummere og systematisere den erfaringen som allerede foreligger i etaten.

7 Plassering etter barnevernloven § 4-29

Med virkning fra 1. august 2012 fikk barnevernloven en bestemmelse som muliggjør at mindreårige ofre for menneskehandel, i inntil seks måneder og uten samtykke fra barnet selv eller barnets verge, kan plasseres i en barneverninstitusjon.³¹ Bestemmelsen åpner samtidig for at det kan iverksettes omfattende og inngripende beskyttelsestiltak som begrenser barnets bevegelsesfrihet og kommunikasjonsmuligheter. Av hensyn til barnas rettssikkerhet er det stilt strenge og klare vilkår for plassering, og beskyttelsestiltakene er uttømmende regulert i loven.

I dette kapitlet vil vi vurdere hva endringene i barnevernloven §§ 4-29 og 4-30, som hjemler tvangstiltak, har å si for muligheten myndighetene har til å handle når det oppstår en bekymring om at en mindreårig kan være utsatt for menneskehandel. Vi ser nærmere på hvordan tiltaket er blitt brukt, hvor stort omfang av plasseringer det har vært, hvor lenge barna har vært plassert, og hva slags utnyttingsformer som særlig har ført til en slik plassering. Vi ser også nærmere på de sentrale momentene som gjelder samtykke, sikkerhetstiltak, begrunnelsen for plassering og opprettholdelse av tiltaket og vurderer om bruk av tiltaket gjøres i henhold til intensjonen.

Forarbeider og vilkårene for plassering etter § 4-29

Barnevernloven var tidligere ikke tilpasset utfordringen menneskehandel gir, verken når det gjelder vilkår for plassering eller hvilke tiltak som kunne iverksettes for å sikre barnet et tilpasset omsorgstilbud og egnede beskyttelsestiltak. Barneverntjenesten brukte de mulighetene som lå i andre lovhjemler, som akutt-plassering av barn med atferdsvansker, barnevernloven § 4-25, eller at barnet er uten omsorg, § 4-6 første ledd, eller frivillig plassering etter § 4-4. Dette var ikke uproblematisk, fordi dette var institusjoner som ikke var tilpasset det særlige beskyttelsesbehovet barna kunne ha. Barneverntjenesten meldte inn at det ikke var tilstrekkelig kompetanse til å ivareta disse barna verken i akuttfasen eller for lengre plasseringer.

³¹ Lovendringene er nærmere omhandlet i Prop. 43 L (2011-2012). Se også: <http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Barnevern/2012/barnevernloven+menneskehandel.pdf>

De såkalte atferdsbestemmelsene i barnevernloven §§ 4-24 og 4-25 annet ledd ble tidligere oppfattet som de mest egnede bestemmelsene med tanke på å kunne iverksette beskyttelsestiltak rundt barna fordi de ga adgang til plassering og iverksetting av mer omfattende beskyttelsestiltak uten samtykke enn det §§ 4-6 annet ledd og 4-12 bokstav a gir. Vilkårene for å kunne benytte atferdsbestemmelsene ved «alvorlig eller gjentatt kriminalitet ved vedvarende misbruk av rusmidler» var likevel ikke tilpasset barn som kan være utsatt for menneskehandel, fordi det var behov for å skjerme dem bedre enn en slik plassering ga. Bestemmelsene åpnet heller ikke for å iverksette beskyttelsestiltak i det omfang som kunne være aktuelt for disse barna.

I forarbeidene ble adgangen til å benytte tvang overfor beboerne på barneverninstitusjoner, jamfør barnevernloven § 5-9 og rettighetsforskriften, diskutert. Den gjeldende lov ga ikke grunnlag for så sterke beskyttelsestiltak som den nye hjemmelen la til grunn, blant annet mulighet til å nekte å medbringe mobiltelefon til institusjonen, vedvarende begrensninger i å motta besøk og mulighet til å forlate institusjonen. Vilkårene for inngrep i personlig integritet skal i henhold til menneskerettighetskonvensjonene være hjemlet i lov og ha et legitimt formål. Det skal alltid foretas en vurdering av barnets beste, og barnets rett til medbestemmelse skal ivaretas.

Det var således en allmenn forståelse av behovet for å endre barnevernloven ved å tilføre en hjemmel med vilkår for å kunne plassere barnet i sikkerhet i en institusjon og iverksette nødvendige og tilstrekkelige beskyttelsestiltak rundt barnet. Det eksisterende regelverket tok heller ikke høyde for det ansvaret politiet har i slike saker, som vurdering av risiko og nødvendige beskyttelsestiltak.

Daværende Barne- og likestillingsdepartementet sendte 7. juli 2009 ut et høringsnotat, *Barn som kan være ofre for menneskehandel – adgang til midlertidig plassering uten samtykke på institusjon for beskyttelse og omsorg (forslag om endring i barnevernloven)*. I høringsnotatet la departementet fram forslag om en ny bestemmelse i barnevernloven som åpnet for «midlertidig plassering av barn i institusjon uten samtykke, ved fare for utnyttelse til menneskehandel». For å hindre at barnet forsvinner eller kommer i kontakt med bakmenn, ble det foreslått at vedtaket om plassering kan inneholde beskyttelsestiltak som begrenser barnets frihet, jamfør forslag til ny § 4-29 i barnevernloven. Det ble også foreslått en ny bestemmelse om oppfølgingen av vedtaket om plassering i institusjon, jamfør forslag til ny § 4-30 i barnevernloven. Samtidig ble det lagt fram forslag om andre nødvendige justeringer i barnevernloven og i rettighetsforskriften som sikret grunnlaget for å kunne iverksette de tiltak som er nødvendige for å ivareta disse barnas særlige behov for omsorg og beskyttelse.

Høringsinstansene støttet en ny bestemmelse i barnevernloven og en egen institusjon tilpasset denne.

Behovet for en egen paragraf i barnevernloven og et eget tiltak i de tilfellene der barnet kunne være utsatt for menneskehandel, har også kommet fram i intervjuene vi

har foretatt. Representanter fra barneverntjenesten fortalte om erfaringene de hadde som begrunnet behovet for en ny lovhjemmel:

Det har hjulpet mye å ha § 4-29. Det er mye mindre arbeidskrevende for oss. Tidligere måtte vi vurdere hvilken paragraf som vi kunne bruke, heller ikke fylkesnemnda hadde peiling, de trodde de måtte mekke til noe som de ikke hadde lovhjemmel til. Jeg tror vi var gjennom alle paragrafene, men de passet ikke. (Kommunal barneverntjeneste)

Hjemmelen er enklere å bruke enn da vi måtte bruke § 4-25. Det var å blande sammen den andre målgruppen og menneskehandel – det var ikke riktig. (Kommunal barneverntjeneste)

Også politiet var usikre på hvordan de skulle håndtere en sak de fikk i hendene:

I denne perioden var det litt tilfeldig hva som skjedde i etterkant av en sak – ivaretagelsen var varierende. De fleste – du har en under 18 år og ingen verge – og da skal ikke det barnet ut igjen på gata. Det som var begrensende, var at det ikke fantes et felles system for hvordan vi gjør det i slike saker. Derfor ble det veldig tilfeldig. (Politiansatt)

Barneloven §§ 4-29 og 4-30

I Stortingets møte 10. mai 2012 ble dette vedtaket gjort om endringer i barnevernloven:

§4-29. Midlertidig plassering i institusjon uten samtykke ved fare for utnyttelse til menneskehandel

Ved fare for utnyttelse av et barn til menneskehandel, jf. straffeloven § 224, kan barnet uten samtykke plasseres i institusjon, jf. §§ 5-1 og 5-8. Formålet med plasseringen er å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse og omsorg.

Fylkesnemnda kan treffe vedtak om plassering etter første ledd dersom

- a) politiet finner at det er en nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel, og at plassering er nødvendig for å beskytte barnet, og fylkesnemnda, basert på politiets vurdering og øvrige opplysninger i saken, finner det sannsynlig at det foreligger en slik nærliggende og alvorlig fare at plassering er nødvendig
- b) for å beskytte barnet, og at barnet ikke kan oppnå tilstrekkelig beskyttelse gjennom andre tiltak etter loven her eller på annen måte. Fylkesnemnda kan bare

fatte slikt vedtak dersom den etter en helhetsvurdering finner at plasseringen er den beste løsningen for barnet.

Fylkesnemnda kan treffe vedtak om plassering for opptil seks uker. § 4-15 annet ledd gjelder tilsvarende. Plasseringen kan forlenges med opptil seks uker av gangen gjennom nye vedtak. Samlet plassering etter annet og fjerde ledd kan ikke overstige seks måneder.

Barnevernstjenestens leder eller påtalemyndigheten kan treffe midlertidig akuttvedtak dersom den finner det sannsynlig at det er en nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel, og plassering er nødvendig for å beskytte barnet. Er det truffet slikt vedtak, skal begjæring om tiltak som nevnt i § 7-11 sendes fylkesnemnda snarest og senest innen to uker. Dersom saken ikke sendes fylkesnemnda innen denne fristen, faller vedtaket bort.

Det kan iverksettes beskyttelsestiltak ved plassering etter annet og fjerde ledd dersom det er nødvendig for å hindre at barnet får kontakt med personer som det er fare for kan utnytte det til menneskehandel. Beskyttelsestiltakene skal fremgå av vedtaket om plassering og skal ikke være mer omfattende enn nødvendig. Beskyttelsestiltakene kan begrense barnets adgang til å motta besøk, å kommunisere gjennom post, telefon eller annet kommunikasjonsutstyr og å bevege seg fritt utenfor institusjonens område. Beskyttelsestiltakene kan også fastsette begrensninger for hvem som kan få vite hvor barnet er. Beskyttelsestiltakene kan ikke fastsette begrensninger som hindrer barnet i å ha kontakt med verge, advokat, barnevernstjeneste, tilsynsmyndighet, helsepersonell som er beboerens behandler, prest, annen sjelesørger eller lignende.

Barnevernstjenesten kan unnlate å sette i verk vedtak etter annet ledd dersom forholdene skulle tilsi det og politiet samtykker. Fylkesnemnda skal varsles om dette. Er vedtak etter annet ledd ikke satt i verk innen seks uker, faller det bort.

Kapittel 7 får anvendelse for vedtak etter denne bestemmelsen. Dersom det er grunn til å anta at en person er under 18 år, kan det treffes vedtak overfor personen etter denne bestemmelsen inntil alderen er fastsatt³².

§ 4-30. Oppfølging av vedtak om plassering i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel

Barnet skal plasseres i en institusjon som faglig og materielt er i stand til å ivareta barnets behov for beskyttelse og omsorg.

³² Tilføyd ved lov 22. juni 2012 nr. 34 (ikr. 1. aug. 2012 iflg. res. 22. juni 2012 nr. 610). Endres ved lov 19. juni 2015 nr. 65 (ikr. 1. okt. 2015).

Tilføyd ved lov 22. juni 2012 nr. 34 (ikr. 1. aug. 2012 iflg. res. 22. juni 2012 nr. 610).

Når barnet er plassert, har barnevernstjenesten omsorgen for barnet. På vegne av barnevernstjenesten skal institusjonen utøve den daglige omsorgen.

Barnevernstjenesten skal fortløpende følge opp plasseringen, og skal i samarbeid med politiet vurdere om plasseringen fortsatt er nødvendig for å beskytte barnet eller om den kan opphøre. Politiet skal informeres og gis anledning til å uttale seg før plassering opphører. Det samme gjelder ved flytting etter § 4-17

Nærmere om vilkårene i bestemmelsene

Før vi drøfter hvordan lovhjemmelen benyttes i vedtak om plassering i fylkesnemnda, vil vi gå nærmere inn på vilkårene som bestemmelsen setter.

Bestemmelsen gjelder *midlertidig plassering* i en institusjon. Ved fare for utnyttning av et barn til menneskehandel, kan barnet, *uten eget samtykke*, plasseres i institusjon med det formål å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse og omsorg, jmfør bvl § 4-29 førsteledd.

Tiltaket skal iverksettes hvis det er nødvendig for å *beskytte* barnet. Tidsaspektet er vesentlig – tiltaket skal brukes i de tilfeller der det er *umiddelbare behov* for beskyttelse og omsorg, og fornyes når det vurderes at beskyttelsestiltaket fortsatt er nødvendig.

Det er *barneverntjenestens leder eller påtalemyndigheten* som kan treffe midlertidig vedtak dersom de finner det sannsynlig at det er en *nærliggende og alvorlig fare* for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel, og plassering er nødvendig for å beskytte barnet. Slike saker vil ofte være preget av uklare fakta. For å oppfylle vilkåret om nærliggende og alvorlig fare må det foreligge noe mer enn en viss mistanke om at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel. Det går ikke fram av bestemmelsen hva som legges i menneskehandel, men i forarbeidene la departementet til grunn at den til enhver tid gjeldende definisjonen av menneskehandel i straffeloven § 224 også skal være styrende for definisjonen av menneskehandel i barnevernloven.

Politiet gis en sentral oppgave i vurderingen av barnets sikkerhet og beskyttelsesbehov. Flere av høringsinstansene drøfter om det skal være et absolutt vilkår at det er politiets syn på utnyttelsesfare og plasseringsbehov som skal legges til grunn. Departementet mener at siden tiltaket innebærer svært omfattende og inngripende beskyttelsesbehov, vil politiets rolle i vurdering av sikkerhet og utsatthet være sentral. Departementet ser at det kan oppstå situasjoner der det av hensynet til barnet er nødvendig å fatte et midlertidig akuttvedtak før politiet har etterforsket saken. Politiets vurdering skal derfor ikke en absolutt forutsetning for et *midlertidig vedtak*. Når det gjelder nemndas vedtak om fortsatt plassering fastholder departementet at disse må baseres på politiets vurderinger om fare for utnyttning og barnets beskyttelsesbehov.

Lovteksten sier likevel at det skal gjøres en helhetsvurdering av situasjonen før plassering. Det forutsettes at mildere tiltak er vurdert og at en plassering er til barnets beste.

I henhold til barnevernloven § 6-8 kan barnevernadministrasjonens leder *kreve bistand* av politiet til gjennomføring av undersøkelser etter blant annet § 4-29. Det forutsettes også at den private parten er informert om vedtaket og at et midlertidig vedtak etter § 4-29 fjerde ledd kan påklages av de private partene (jmfør barnevernloven § 7-23).

Vedtaket om fortsatt plassering fattes av fylkesnemnda. Fylkesnemnda skal ta stilling til to vilkår. For det første skal nemnda vurdere om det er fortsatt behov for plassering, og om dette er til barnets beste. Vilkår for plassering er at politiet finner at det fortsatt foreligger «en nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel». Det er tilstrekkelig med alminnelig sannsynlighetsovervekt. De skal videre legge betydelig vekt på barnets forklaring, men også ta stilling til behovet for tiltaket ut fra en helhetsvurdering, også ut fra forutsetningen om mildeste tiltak.

Det andre vilkåret nemnda skal ta stilling til, er hvilke beskyttelsestiltak som er nødvendige for den aktuelle situasjonen til det enkelte barn. § 4-29 femte ledd beskriver mulige *beskyttelsestiltak* ved plassering. I barnevernloven § 5-9 femte ledd utdypes hva slags beskyttelsestiltak som kan være aktuelle. Hensikten er å hindre at barnet får kontakt med personer som kan ønske å utnytte det til menneskehandel. Beskyttelsestiltakene kan begrense barnets adgang til a) å motta besøk, b) å kommunisere gjennom post, telefon eller annet kommunikasjonsutstyr og c) å bevege seg fritt utenfor institusjonens område. Beskyttelsestiltakene kan også fastsette begrensninger for d) hvem som kan få vite hvor barnet er. Tiltakene skal imidlertid ikke hindre at barnet holder kontakt med verge, advokat, barneverntjeneste, tilsynsmyndighet, helsepersonell i forbindelse med barnets behandling, sjelesørger eller lignende. Tiltaket innebærer altså strenge sikkerhetstiltak. Beskyttelsestiltakene skal framgå av vedtaket om plassering, og det understrekes at disse ikke skal være mer omfattende enn nødvendig.

Den mindreårige er gitt *partsrettigheter* og har egen advokat. Begrunnelsen for at barnet har partsrettigheter i disse sakene uansett alder, er i henhold til forarbeidene at en plassering på institusjon etter § 4-29 vil være av så inngripende karakter at det er særlig viktig at barnets rett til informasjon og til å uttale seg i saken oppfylles på en god måte.

I forarbeidene ble alder diskutert eksplisitt. Erfaringene med slike saker hadde vært at mange som skulle plasseres, hadde uavklart alder, og enkelte oppga lavere alder enn den reelle, noe som skapte problemer for plassering. I lovteksten står det at vedtak kan fattes selv om alder ikke er fastsatt, såfremt det er grunn til å anta at barnet er under 18 år (§ 4-29 syvende ledd).³³ Dersom det i etterkant av plasseringen skulle bli fastsatt at alderen er over 18 år, faller grunnlaget for plasseringen etter § 4-29 bort.

Fjerde ledd i § 4-29 angir tidsbegrensningene for tiltaket. Fylkesnemnda kan treffe vedtak om plassering for opptil seks uker. Samlet plassering kan ikke overstige seks måneder.

³³ Dette er i tråd med presumsjonsregler i Europarådets konvensjoner om tiltak mot menneskehandel og beskyttelse av barn mot seksuell utnyttning og misbruk.

Når det gjelder plasseringssted, følger det av barnevernloven § 4-30 første ledd at barnet skal plasseres i en institusjon som er faglig og materielt egnet. Det legges til grunn at det ikke er nemnda som skal foreta vurderingen av institusjonens egnethet, da § 4-30 omhandler oppfølging av vedtak om plassering. Av lovens forarbeider framgår det at det er statlig regional barnevernmyndighet som beslutter hvilken institusjon barnet skal plasseres i, slik det er ved andre plasseringer etter barnevernloven. Det er også det statlige barnevernet som har ansvaret for innholdet i institusjonstilbudet.

Fylkesnemndas vedtak etter § 4-29

Omfang og type saker

Fylkesnemndene har i alt gjort 102 vedtak etter § 4-29. Dette utgjør 50 enkeltsaker. Av disse har 29 saker vært behandlet av barneverntjenesten i Oslo, og de resterende 21 sakene er iverksatt i de andre kommunene i landet. I alt har ni fylkesnemnder meldt inn at de har gjort vedtak etter 4-29-paragrafen. I Oslo har barneverntjenesten i seks bydeler hatt ansvar for plasseringer etter denne paragrafen, men med flest plasseringer av barneverntjenesten i bydel St. Hanshaugen.

Tabell 7.1 viser antall saker fordelt på hvor mange vedtak som er gjort i saken, og hvor mange uker plassering på institusjonen har vart. Tabellen viser at i et stort antall saker, 17 saker i alt, foreligger det bare et midlertidig vedtak. Mest sannsynlig har saken blitt avsluttet fordi de ikke finner grunnlag for å plassere barnet i henhold til § 4-29, i noen tilfeller har barnevernet plassert personen på andre tiltak etter barnevernloven. I én sak foreligger det to midlertidige vedtak for en og samme gutt, knyttet til bekymring for utnyttning til kriminalitet. I tillegg til disse er det fire midlertidige vedtak som har blitt påklaget, og der saken endte ved klagebehandling. Plasseringen i disse 22 tilfellene varte da bare inntil to uker. I ytterligere fire saker ble det levert inn klage, men saken ble opprettholdt, og det ble gjort ett nytt vedtak om videreføring av plasseringen i alle disse sakene.

Som beskrevet over er det vanlig at man avholder et forhandlingsmøte ved fylkesnemndas første vedtak i saken. Partene kan også bestemme om vedtaksformen skal være nemndleder alene ut fra partenes skriftlige saksinnlegg. Gjennomgangen viser at i 20 saker ble det avholdt et forhandlingsmøte, mens i ni saker ble det første vedtaket gjort av nemndleder alene. I én sak var alle vedtakene i fylkesnemnda, i dette tilfellet fire, basert på forhandlingsmøter hvor den mindreårige ble hørt under møtet. Forhandlingsmøtet kan være med og uten nemndmedlemmer i tillegg til frammøte av partene og eventuelt vitner.

Det er et stort antall saker hvor det bare foreligger ett vedtak om videreplassering i tillegg til akuttvedtaket. Dette gjelder 23 saker, 19 saker i tillegg til de fire som ble

forlenget etter klage. Plasseringene etter § 4-29 har dermed vart relativt kort, inntil åtte uker, i de aller fleste sakene. I elleve saker har plasseringen vart mer enn 14 uker. I fem saker foreligger det to vedtak i tillegg til akuttvedtaket, i to saker (gjelder både gutt og jente) foreligger det tre vedtak, og i fire saker (gjelder én gutt og tre jenter) foreligger det fire vedtak i tillegg til akuttvedtaket.

Tabell 7.1 Antall saker fordelt på hvor mange vedtak som er gjort i saken, og hvor mange ukers plassering på institusjonen

	Midlertidig vedtak	Klage	Midl. og ett vedtak	Midl. og to vedtak	Midl. og tre vedtak	Midl. og fire vedtak	N=
Antall personer	18	8	19	5	2	4	50
Uker plassert	2		8	14	20	26	

Plasseringene gjelder mindreårige fra Europa (14), Midtøsten (9), Asia (5), Afrika (14) og Latin-Amerika (2)³⁴. Så langt vi har kunnet identifisere kjønn, omfatter sakene 27 jenter og 22 gutter (i tillegg er vi usikre på kjønn i en sak).

Tabell 7.2 Antall plasseringer fordelt på år i Oslo og i landet for øvrig

År	Oslo	Landet for øvrig
2012	3	5
2013	12	8
2014	11	3
2015	5	3

Hjemmelen for plassering etter § 4-29 trådte i kraft 1. august 2012. Vi skiller mellom Oslo og resten av landet siden dette innebærer plasseringer på to ulike institusjoner (se under). I 2012 var det åtte plasseringer til sammen, tre i Oslo og fem fra resten av landet. I 2013 var tolv fra Oslo og åtte fra landet for øvrig, i 2014 var elleve fra Oslo og tre fra landet for øvrig, mens i 2015 har det per 1. september vært fem plasseringer av barneverntjenesten i Oslo og tre for landet for øvrig.

Gjennomgang av 14 saker

I tillegg til en generell oversikt over sakene har vi gjennomgått et utvalg vedtak. Hensikten med gjennomgangen var å få en forståelse av hva slags informasjon som foreligger når midlertidig vedtak blir fattet, hvordan nye opplysninger blir tilført saken, og hvordan disse blir vurdert av nemnda. Videre ville vi undersøke hvordan behovet for beskyttelsestiltak blir vurdert, og likeledes på hvilken måte informasjon og ønsker fra

³⁴ I seks av tilfellene er vi ikke sikre på landbakgrunn.

den mindreårige kommer fram i saksgrunnlaget og blir vektlagt. Hva kjennetegner saker der barnet ønsker et tiltak, og der plasseringene er gjort uten samtykke?

Utvalget av saker omfatter vedtak fra alle de aktuelle årene (to fra 2012, fire fra 2013, tre fra 2014 og fire fra 2015). Utvalget ble gjort fra en liste over vedtak som ikke viste kjønn og utnyttingsform, men hvor vi kunne spore hvilke vedtak som tilhørte den enkelte sak. Vi ønsket å dekke saker med flere vedtak, inkludert saker der det var avholdt forhandlinger, der vedtak var gjort av nemndleder alene, og der det bare forelå midlertidig vedtak. Tre av de gjennomgåtte sakene har fire vedtak ut over det midlertidige vedtaket, to saker har ett vedtak ut over det midlertidige, og i fire saker foreligger det bare midlertidig vedtak. Tre saker omfatter vinningskriminalitet, én sak gjelder tiggning, og seks saker gjelder seksuell utnyttning eller prostitusjon. Ti av sakene gjelder jenter.

Saksgrunnlaget og vurderingene

De fleste midlertidige vedtakene er korte, ofte bare åtte–ti linjer. Det kommer likevel fram viktig informasjon om bakgrunnen for vedtaket. Det kan være at personen er observert over tid, har hatt kontakt med politiet tidligere eller at denne påtreffes etter å ha vært forsvunnet fra et mottak. Det kan være noen opplysninger om hvor foreldre befinner seg, og hvor barnet har oppholdt seg inntil det påtreffes. Noen vedtak gjelder en person som selv har kontaktet politiet, og da er informasjonen langt mer utfyllende. Likevel framstår informasjon om utnyttning som et spinkelt faktum. Ett unntak er et midlertidig vedtak som siden har blitt påklaget av advokaten. Det midlertidige vedtaket har en omfattende presentasjon av bakgrunnen for vedtaket om midlertidig plassering. I dette tilfellet hadde gutten vært plassert to ganger etter andre bestemmelser etter barnevernloven, §§ 4-6 (uten omsorg) og 4-25 (atferd), etter at han hadde blitt påtruffet av politiet, men hadde stukket av derfra begge gangene. Han påtreffes på nytt og avhøres av politiet, og det utstedes et midlertidig vedtak for plassering etter § 4-29 for å kunne undersøke saken videre, sikre mot «rømningsfaren som vurderes å være til stede og for å kunne skjerme gutten i tilstrekkelig grad mot eventuelle bakmenn». I denne saken foreligger det dermed en del informasjon om gutten, både fra barneverntjenesten, fra politiets observasjoner og fra det som har kommet fram i avhør, når midlertidig vedtak gjøres. Advokaten på sin side mener den offentlige part har «sparsommelig med opplysninger om faktum».

Et sentralt moment i forhandlingsmøtet og i nemndas vurdering av saksgrunnlaget er opplysninger som politiet sitter med, og deres risikovurdering. Det legges stor vekt på politiets vurderinger av risiko og om dette vilkåret for plassering er oppfylt. I flere vedtak uttrykker nemnda utålmodighet overfor politiet når de ikke har gjort tilstrekkelige undersøkelser i saken, ikke foretatt (nye) avhør med barnet og ikke fulgt opp

de opplysningene som foreligger. I et par saker etterforskes det konkrete spor i saken ut fra opplysninger om steder og personer i Norge.

I tillegg til politiets uttalelser og undersøkelser legges det stor vekt på opplysninger fra og om barnet. Den offentlige part gjennom barneverntjenesten kan, hvis de har fått barnets samtykke, formidle hva barnet har fortalt om situasjonen, men oftere brukes det formuleringer som: «Jenta har fortalt en god del om sin historie og framstår som troverdig i det hun forteller. Opplysningene i saken er svært bekymringsfulle og gir et rimelig klart bilde av en situasjon med utnyttelse av jenta.» Opplysningene kommer fram gjennom politiets rapportering eller, noe sjeldnere, gjennom advokaten.

Barnets holdning til oppholdet skal gis vekt i framstillingen, selv om det ikke nødvendigvis får betydning for utfallet. I de sakene der barnet har bedt om hjelp og gitt sitt samtykke til å bli plassert, kan dette være informasjon om at det føler seg trygt, men for eksempel sover dårlig om natta, er engstelig, uttrykker ambivalens, er utålmodig. I de tilfellene der barnet motsetter seg plasseringen, beskrives også sinne og motstand. I ett tilfelle uttales det at beboer mistrives sterkt, gråter mye og ønsker å forlate landet og gjenforenes med familie.

Når barnet ikke samtykker til plassering

Der barnet fortsetter å være mot plasseringen, målbærer advokaten motstand mot plassering. I en av sakene der barnet mente hun ikke var utsatt for utnyttning, og var sterkt imot plasseringen, ble det avholdt flere forhandlingsmøter der barnet kom til orde ved hver ny forhandling om videre plassering. I en annen sak der den unge ikke samtykket, argumenterer advokaten for at usikkerhet om barnets alder må tale for en avslutning av plasseringen. Den unge har oppgitt to aldre, en som 16 år og en som 18 år. Advokaten mener at 18 år kan være oppgitt for å unngå plassering, og at det er riktigere å legge til grunn den laveste alderen. I denne saken, der motstand mot plassering er ambivalent, er jentas påstand, fremmet gjennom advokaten, at hun aksepterer fylkesnemndas skjønn. I vedtaket legger nemnda til grunn at det er stor usikkerhet om alder, og at hun foreløpig må vurderes som mindreårig. Nemnda mener dette er i samsvar med jentas ønsker om å bo et sted hun får omsorg, selv om hun anfører at hun er myndig og må behandles som dette. I en annen sak argumenterer advokaten for at det ikke er sannsynliggjort at jenta har vært utsatt for menneskehandel. Advokaten anfører subsidiært at på grunn av bekymring for helsetilstand og av hensynet til etterforskning kan det iverksettes mindre inngripende tiltak, men at de foreslåtte restriksjonene uansett ikke er nødvendige. I dette tilfellet kommer nemnda fram til at det ikke er grunnlag for videre plassering.

Nødvendig og til barnets beste

I de øvrige vedtakene vi har gjennomgått, vektlegger nemnda barnevernets vurdering av fortsatt plassering, politiets risikovurdering og at etterforskningen ikke er avsluttet. Vedtaket konkluderer med en standardformulering: «Ut fra foreliggende opplysninger finner nemnda det tilstrekkelig sannsynliggjort at det foreligger en nærliggende og alvorlig fare for at [personen] fortsatt kan bli utnyttet til menneskehandel [...] og at en plassering som foreslått er nødvendig og til barnets beste. Inntil forholdene er nærmere undersøkt finner nemnda det tilstrekkelig sannsynliggjort at de foreslåtte beskyttelsestiltakene er nødvendige for å hindre at barnet kommer i kontakt med personer som ønsker å utnytte denne.» Det kan også bli lagt vekt på at vedtaket har begrenset varighet og ut fra den beskrevne situasjon ikke vurderes som at «det er uforholdsmessig inngrep sett i forhold til skaderisikoen».

I gjennomgangen av de ni sakene der det foreligger flere vedtak ut over et midlertidig vedtak, er saksgrunnlaget informativt om hvordan den konkrete utnyttningen har foregått, og om barnets framstilling er troverdig. I tre av disse sakene har den mindreårige selv ønsket bistand og samtykket til plassering og beskyttelsestiltak. I tre saker har barnet uttrykt stor ambivalens. I én sak ønsket jenta hjelp, men det er også beskrevet en forståelse av at hun ville bestemme mer alene, og ville stukket fra tiltaket om hun ikke var på skjermet enhet. I et annet tilfelle var jenta sterkt imot tiltaket og mente hun ikke hadde vært utsatt for utnyttning, men oppholdet på institusjonen hadde gitt henne en ny forståelse av det hun hadde vært utsatt for, og hun ønsket hjelp til å bryte med livet hun hadde ført. I denne saken endret advokaten argumentasjon noe etter som flere opplysninger kom fram i saken, og sluttet seg i større grad til de anførsler som politiet og den offentlige part la til grunn.

I seks av de 14 sakene har de unge klart motsatt seg plassering. I disse tilfellene har de uttrykt motstand hele tiden. Én sak gjelder kriminalitet knyttet til rusmiljøer, der saken ble henlagt da gutten fikk svar på aldersundersøkelsen som tilsa at han var overårig. I de fem andre sakene er sakens forhold relativt godt belyst, og det framgår at det var familien som var utnytter. Advokatene anførte at vilkårene for plasseringen ikke var til stede, og at de ikke trengte beskyttelse. En av disse sakene gjelder prostitusjon. I tre av sakene begrunnes motstand mot plassering også med at det må tas hensyn til oppvekst, levekår og mulighet for retur. Det argumenteres for at barnets beste er retur til hjemlandet og tilbakeføring til familien. I den ene saken vedtok nemnda at det ikke forelå grunnlag for plassering, og jenta ble tilbakeført til foreldrene. I de to andre sakene, som omfatter personer i samme storfamilie, forlenget nemnda plasseringen etter § 4-29 og la til grunn at det var sannsynlighet for at barna ville bli utnyttet på nytt. Siden det ikke foreligger ID i saken, men det antas at dette snart vil foreligge, synes dette å være en av grunnene til forlengelse, slik at barnevernet kan ta hånd om retur når ID-papirer foreligger, samt en avtale med barnevernmyndighetene om at de kan gi bistand og

rehabilitering til barna ved retur. I dette tilfellet pålegges det også institusjonen de er plassert på, å motta veiledning når det gjelder beboers bakgrunn og kultur.

Gjennomgangen av de 14 sakene viser at vedtakene gjort på bakgrunn av forhandlingsmøter og av nemndleder alene, legger til grunn en helhetsvurdering av den nærliggende og alvorlige fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel, i tillegg til det politiet opplyser. I det sist nevnte vedtaket kommer det likevel fram en viss usikkerhet om hvor alvorlig utnyttingen er. Det legges til grunn en vurdering av barnets beste i alle vedtakene, og her trekkes det inn opplysninger som har kommet fram om omsorgssituasjonen og barnets mening. Definisjon av menneskehandel og forståelse av utnyttingsformen blir ikke diskutert. Villkårene for plassering slik de er presentert i forarbeidene, synes å være ivarettatt. Likevel er det gjennomgående at vurderingene er basert på et begrenset faktagrunnlag.

Forskjeller i lengde på plasseringer ut fra utnyttingsform

Sakene er få, men viser likevel til sentrale dilemmaer som en slik plassering reiser. Dette gjelder for det første politiets betydning for framdrift i saken og for om oppholdet trekker ut i tid. «Barnevernet er svært avhengig av politiets videre etterforskning i denne saken, og hva denne kommer fram til. Inntil det er avklart og konkludert ser man viktigheten av videre plassering på § 4-29 for å beskytte barna.» Når utnytter ikke blir identifisert, er det offeret med beskyttelsesbehov som plasseres på lukket institusjon. De strenge villkårene for oppholdet er et argument en bistandsadvokat framsetter for at plasseringen ikke er en god løsning. Han skriver at barnet: «ble dessuten holdt fanget med tvang i [land], så et fengslings surrogat som plassering i den aktuelle spesialinstitusjonen med lukkede dører og begrensninger i bevegelsesfrihet og kommunikasjon frambringer svært dårlige minner». Sakene vi har gjennomgått, viser samtidig at beskyttelsesbehov er helt reelle og tiltakene nødvendige i enkelte saker.

Et annet vanskelig tema er når familie er utnyttede. I vedtaket nevnt tidligere der plassering ikke ble videreført, gjaldt saken ei jente som oppholdt seg sammen med mor, og hvor jenta sterkt ønsket seg tilbake til familien i hjemlandet. Også i et annet tilfelle var nær familie identifisert som utnyttede, mens ungdommen ikke oppfattet å være utnyttet. Slike tette relasjoner begrenser, etter politiets erfaring, mulighetene til å få fram fakta og til å finne en utgang på saken som er tilfredsstillende. Samtidig er det også flere saker der det kommer opplysninger i etterkant av en plassering på § 4-29, som sannsynliggjør at utnytting og overgrep.

De fleste sakene vi har gjennomgått, gjelder jenter. Utvalget omfattet både korte og lengre plasseringer, og det er flere saker med fire og fem vedtak som gjelder jenter. To av de fire sakene vi har gjennomgått, som ble avsluttet etter midlertidig vedtak, gjelder gutter, i den ene handler bekymringen om mulig organisert nettverk i forbindelse med salg av narkotika, den andre gjelder tigging/vinningskriminalitet. Den ene jenta med

bare midlertidig vedtak ble raskt plassert etter en annen bestemmelse i barnevernloven, mens i det andre tilfellet, som gjelder bekymring for prostitusjon, finner vi ikke mer informasjonen om jenta, heller ikke fra de aktuelle institusjonene hun skulle vært plassert på, og hun har antagelig forsvunnet før vedtaket ble iverksatt.

Som vi har diskutert i tidligere kapitler, kan det være vesentlige forskjeller i hvordan seksuell utnyttning/prostitusjon oppfattes av ulike instanser. Politiets etterforskning kan sannsynliggjøre utnyttning, slik de gjennomgatte sakene viser. Sakene som gjelder narkosalg blir i mindre grad etterforsket. I gjennomgangen av de 50 sakene finner vi at av ni tilfeller der gutter har vært plassert etter § 4-29 for salg av narkotika / vinningskriminalitet, har saken stoppet med midlertidig vedtak. I to tilfeller har det blitt avholdt forhandlingsmøte før videre plassering, og i to tilfeller foreligger det også et ytterligere vedtak i saken. Og som nevnt er det flest jenter som har lange plasseringer. Denne forskjellen henger nok sammen med utnyttingsform og behov for beskyttelse ved etterforskning, men kan også ha med at innsatsen for å avklare guttenes utnyttingsrelasjoner ikke har vært like stor, slik vi har diskutert i kapittel 6.

Alder og utgang av sakene

Når det gjelder alder, er det i de sakene vi har sett på, lagt til grunn at barnet var under 18 år, også der barnets alder ikke var avklart. I flere av sakene har barnet blitt 18 år noen måneder etter avsluttet plassering, og dette har blitt trukket inn som et moment for samtykke til oppholdet. Advokaten har argumentert for at plassering ikke skulle videreføres, men plasseringen har likevel blitt opprettholdt, også ut fra argumentet om at de skal forberedes mentalt og organisatorisk på en tilværelse som myndig. I en av sakene med bare midlertidig vedtak var barnet under tolv år. I denne saken ble barnet plassert ut fra en annen hjemmel i barnevernloven, fordi det viste seg ikke å være grunnlag for å mistenke menneskehandel.

Et annet tema er utgang av sakene. Vi kjenner bare til ett tilfelle der fylkesnemnda avviser en forlenget plassering.³⁵ Saksgrunnlaget i de foreliggende vedtakene peker imidlertid mot oppholdstillatelse og bosetting, dette gjelder i de sakene der seksuell utnyttning og utnyttning ved prostitusjon er sannsynliggjort. I fire tilfeller var utgangen retur, som nevnt over, mens i de sakene der det bare foreligger midlertidige vedtak, kan utfallet ha vært at personen har forsvunnet, har blitt plassert på et annet tiltak etter barnevernloven, har blitt overført til et mottak eller har blitt vurdert som overårig.

³⁵ Se f.eks. FNV 2015-4-OSL.

Beskyttelsestiltak

I tillegg til forlengelse av plassering etter § 4-29 skal det bestemmes om beskyttelsestiltak skal iverksettes eller videreføres, og i tilfelle hvilke. Her viser vedtakene til lovteksten og vurderer behovene for de fire nevnte tiltakene. Å begrense adgang til å motta besøk og hvem som kan få vite hvor barnet er, inngår i alle vedtakene. Det presiseres at det er unntak for de som er nevnt i § 4-29 femte ledd siste punktum som er verge, advokat, barneverntjeneste, tilsynsmyndighet, helsepersonell i forbindelse med barnets behandling, sjelesørger eller lignende. Alle vedtakene inkluderer begrensninger i å bevege seg fritt utenfor institusjonens område. Ingen av disse tiltakene bestrides. Tiltaket som skaper strid, er begrensninger lagt på kommunikasjon med nær familie gjennom mobiltelefon og å bruke Internett. I flere saker er mulighetene for å holde kontakt med mor et gjennomgående tema, for eksempel står det: «Når det gjelder de foreslåtte beskyttelsestiltak, har nemnda merket seg at jenta er enig i disse, men at hun fortsatt er opptatt av å få telefonisk kontakt med sin mor.» Nemnda bruker i flere saker en formulering som plasserer ansvaret for løpende å vurdere nivået av nødvendig sikkerhet hos barneverntjenesten og politiet. «Slik saken står nå, vurderer nemnda at samtlige beskyttelsestiltak er fortsatt nødvendige. Nemnda har imidlertid ingen innvending mot at telefonkontakt med jentas mor tillates, om nødvendig i kontrollerte former, dersom politiet og barneverntjenesten vurderer dette som forsvarlig. Samtlige beskyttelsesbehov må imidlertid vurderes fortløpende og konkret ut fra enhver tid aktuell situasjon.» I disse tilfellene har dette blitt fulgt opp, det er gitt tillatelse, men i kontrollerte former og med tolk. De strenge rammene har begrenset kontakten til et minimum.

Avgjørelsesform og vedtakets utforming

Fylkesnemnda kan fatte vedtak på bakgrunn av et forhandlingsmøte eller av nemndleder alene. Forhandlingsmøtet er med oppmøte av partene. Den offentlige part er representert med barnevernets juridiske representant og eventuelt representant fra barneverntjenesten. Den private part vil dermed være representert av den mindreåriges advokat, den mindreårige og dens verge. I tillegg kan eventuelt vitner delta. Avgjørelsen blir basert på bevisumiddelbarhet, og da både på muntlige opplysninger og dokumenter. Forhandlingsmøtet kan være med eller uten nemndmedlemmer i tillegg til nemndleder. Det er ikke plikt til å avholde et forhandlingsmøte, og vedtaket kan eventuelt gjøres av nemndleder alene på bakgrunn av skriftlig dokumentasjon. Barnet må samtykke til at saken går som forenklet behandling, og begrunnelsen skal da være at barnets interesser likevel ivaretas, og at det dermed ikke er hensiktsmessig å møte opp. Som oftest avholdes et forhandlingsmøte første gang saken er oppe i fylkesnemnda, mens de påfølgende vedtakene blir behandlet av nemndleder alene. Hvis partene ønsker det, kan det avholdes forhandlingsmøter også ved senere vedtak.

I vår gjennomgang av de 14 sakene er det i to av sakene ikke avholdt forhandlingsmøte, det var da allerede på andre måter kommet fram mye informasjon i saken. Dette dreide seg om saker der den mindreårige selv ønsket beskyttelse. I disse sakene bekrefter den mindreårige begjæringen som den offentlige part, det vil si den kommunale barnevern-tjenesten, kommer med gjennom advokaten. Også verge uttaler seg i den ene saken. I de øvrige sakene er det holdt forhandlingsmøter. Dette gjelder også vedtaket som er en klage på midlertidig vedtak om plassering etter § 4-29. Denne klagen ble ikke tatt til følge.

Hva innebærer avgjørelsesform for hvordan barnet blir hørt i disse sakene? I en av sakene er den mindreårige til stede ved forhandlingene (videooverføring), men ikke i de øvrige. I to er verge til stede. I en tredje er verge representert ved overformyndieret, som ikke uttaler seg på en måte som nedfeller seg skriftlig, men advokaten derimot er aktiv motpart til kommunen i denne saken. Det vises altså i alle sakene til barnas meninger, om enn på forskjellig måte. I de sakene der barnet er enig i plassering, kommer også dette fram i den offentlige parts argumentasjon. I tilfellet der barnet motsetter seg tiltaket, er deres bistandsadvokat sentral i å fremme deres motstand mot tiltaket, mens den offentlige part kan formidle ambivalensen som de uttrykker på institusjonen.

I flere vedtak basert på forhandlingsmøte refereres det til vitner, dette er i alle disse tilfellene tjenestemenn fra politikamrene som er involvert i etterforskningen, i ett tilfelle en politibetjent, i et annet lensmannen og i et tredje leder for spesialenheten. Hovedpunktene i deres framlegg refereres det til i det skriftlige saksgrunnlaget.

I vedtak gjort av nemndleder alene baserer saken seg utelukkende på skriftlige dokumenter. Likevel synes de ulike partenes opplysninger og synspunkter å være godt representert. Vedtakene er kumulative i sin presentasjon av sakens fakta, noe som gjør det mulig å se og vurdere nye elementer i saken for hvert tiltak.

Det ser ut til at vurderinger og utforming av vedtakene raskt har funnet sin form hvis vi sammenligner vedtakene fra 2012 med de fra årene etter. Et av vedtakene fra 2012 kommenterer eksplisitt at de må prøve seg fram, fordi de ikke har mange tidligere vedtak å lene seg til. Det andre vedtaket har en fylldig drøfting av de ulike momentene knyttet til vilkårene, men er ikke like strukturert som de senere vedtakene. Allerede fra året etter bruker vedtakene en felles struktur og de samme innledende formuleringene ved henvisninger til de ulike vilkårene i § 4-29.

§ 4-29-institusjonen – utforming og erfaringer

I det følgende vil vi belyse erfaringene som ulike aktører har med plassering på § 4-29 institusjonen. Det finnes i dag to institusjoner med avdelinger for mindreårige mellom tolv og 18 år som er plassert etter § 4-29. Avdelingene kan ha inntil fire mindreårige

boende samtidig. Den ene tar imot plasseringer fra hele landet, bortsett fra Oslo, den andre drives av Barne- og familieetaten i Oslo og betjener kommunens barneverntjeneste. Den ene er en institusjon med egne lokaler og personale, den andre er en avdeling ved en institusjon der lokalet og personalet kan rediskoneres når det ikke er belegg fra den aktuelle kategorien barn. I perioder har det vært lite belegg, tilbudet må likevel være tilgjengelig ved akutt behov.

I forarbeidene til den nye lovbestemmelsen legger Barne- og likestillingsdepartementet til grunn at oppfølgingen av barn plassert etter § 4-29 vil innebære noe økt ressursbruk, men at dette utgjør en meget liten del av det totale tjenestetilbudet, og at kommunene derfor skal kunne utføre disse oppgavene uten særlige tillegg. Kostnadsmodellen i Oslo er imidlertid slik at etaten dekker utgiftene til plasseringen etter § 4-29, mens andre plasseringer etter barnevernloven går av den enkelte barneverntjenestes budsjett. En representant for Barne- og familieetaten forklarer:

Staten har bevilget midler til disse plasseringene. De er ikke fordelt til barneverntjenesten, men ligger her i etaten. Barne- og familieetaten i Oslo disponerer de midlene. Så lenge de plasserer på 4-29, så er det vi som betaler, men plassering på andre paragrafer – da må barnevernet på bydel selv dekke dette. Det har ikke gått av midlene som ligger her, eller at det er noen føringer i at det skal være tilfelle. (Representant fra barneverntjenesten)

Flere informanter fra Oslo har påpekt at dette kan ha gjort det enklere for barneverntjenesten å ta ansvar for barn uten fast opphold i Norge.

Så kommer barnevernloven 4-29 som endrer måten vi tenkte på, noe, fordi da har man en lovhjemmel som sier at man kan plassere barn på beskyttelsestiltak angående menneskehandel. Og det gjør vi, og det er greit. Og plassering er finansiert gjennom Barne- og familieetaten. Og at bydelene ikke fikk noen utgifter knyttet til dem. Og det gjorde det lettere for bydelene å handle. (Representant fra Barne- og familieetaten)

I resten av landet vil den kommunale barneverntjenesten som plasserer barnet, bli fakturert for oppholdet. Kostnadene som slike saker innebærer, har ikke blitt problematisert i intervjuene, selv om det blir påpekt at slike plasseringer krever mye ressurser.

Prosedyrer tilpasset nye utfordringer

Men prosedyrene har utviklet seg, og fortsetter å gjøre det, ut fra hva som har kommet opp som utfordringer. Mange nye spørsmål dukker opp underveis: Hva med plassering av unge jenter som føder et barn? (Representant fra barneverntjenesten)

Flere har påpekt at tolkningen av hjemmelen har vært uklar om konkrete problemstillinger barneverntjenesten møter ved plassering. Dette gjelder for det første en mindreårig som er gravid. Det er flere av jentene som har vært plassert etter § 4-29, som har vært i denne situasjonen, der det må tas stilling til hva de skal gjøre med plassering og oppfølging når barnet er født. Morens barn kan ikke være plassert på dette tiltaket, men moren vil fortsatt trenge strenge beskyttelsestiltak, hvordan løser de dette?

Et annet spørsmål som er reist, er plassering av yngre barn. Siden § 4-29 trådte i kraft, har det ikke vært behov for tiltak for barn under tolv år med behov for akutt plassering med særskilt beskyttelsesbehov. Yngre barn, opplyses det fra barneverntjenesten, ville bli plassert i beredskapshjem med sperret adresse.

Jeg er spent på alder, en seksåring – da måtte vi ha brukt en familie, men ikke en hvilken som helst familie. Prosedyrene våre utvikler seg ut fra de utfordringene som sakene reiser. (Representant fra Bufetat)

Usikkerhet gjelder også oppfølging av de som blir 18, eller som får et vedtak i UDI mens de er plassert, der de antas å være overårige (se også kapittel 5). Lovhjemmelen slår som vi har sett, fast at barnet skal plasseres selv om alder ikke er avklart. I en betydelig del av plasseringene har den unge gjennomgått en aldersundersøkelse. Om resultatet viser at de mest sannsynlig er over 18 år, vil de bli skrevet ut av tiltaket, og de er ikke lenger barnevernets ansvar. Ofte har barneverntjenesten opplevd at dette er lite tilfredsstillende, fordi de i liten grad får den oppfølgingen som de kanskje skulle trenge. Flere har vært eller blitt satt til å være 17 år og har rundet 18 år under eller like i etterkant av oppholdet. De kan da ha rett til ettervern som er et frivillig tiltak og har samme spekter av tilbud som andre som er i denne kategorien.

Erfaringen fra institusjonen er at unge som har blitt vurdert som overårige, kan ha hatt en framtoning og væremåte som har gjort at personalet har oppfattet dem som mindreårige, mens i andre tilfeller har alder og modenhet vært tvetydig og vanskeligere å fastsette. Uansett har de lagt til grunn alder i UDIs vedtak, uavhengig av deres egen vurdering av oppfølgingsbehovet.

Både barneverntjenesten som er ansvarlig for oppfølging, Bufetat og lederne ved institusjonene etterlyser en oppsummering av de tolkningene som er lagt til grunn for praksis i dag.

Det ville vært nyttig med et seminar som fikk fram og utveksler våre erfaringer så langt – så vi kommer videre – vi har 4-29 – men hva trenger vi nå? (Representant fra Bufetat)

Barneverntjenestens oppfølging

Når barnet er plassert, er det den kommunale barneverntjenesten som plasserte barnet, som har ansvar for fortløpende å følge opp barnet, informere om saken og sikre at barnet får omsorgen det trenger. I Oslo kan kontakt og oppfølging foregå gjennom hyppige besøk på institusjonen. Dette er likevel avhengig av hvor mye ressurser og fleksibilitet barneverntjenesten har. Her har bydelen med eget fagteam på temaet hatt større muligheter til dette enn det de andre bydelene har. Oppfølgingen av barn plassert i den landsdekkende institusjonen skjer gjennom besøk og eventuelt telefon-/skypesamtaler med den plasserte, med tolk. En informant forteller at de kan være på besøk to eller tre ganger i løpet av en lengre plassering. Oppfølgingen går derfor hovedsakelig gjennom kontakten de har med personalet på institusjonen.

Oppfølgingen går via institusjonen. Det er der barnevernets arbeid foregår, det er de som sitter med informasjon om hva slags situasjon barnet er i, det er de som vet hva de tenker, og hva er situasjonen videre. (Representant fra barneverntjenesten)

Barneverntjenesten understreker at det er viktig å være klar på at barnevernssak og etterforskningsak er to forskjellige prosesser, og at det er barneverntjenesten som har ansvaret for å ivareta omsorg og behovet for oppfølging av den mindreårige.

Likevel involveres også barnevernet i politiets oppfølging av saken. Barneverntjenesten har ansvar for forberedelsen av saksgrunnlaget til offentlig part når saken skal opp i fylkesnemnda. Dette innebærer både å sikre at politiet følger opp saken, det er helt avgjørende for vurdering om videre plassering, og å bidra til at opplysninger om barnets situasjon på institusjonen legges inn i saksgrunnlaget. De skal også sikre at informasjon som barnet har, formidles til rette instanser. En fra barneverntjenesten beskriver oppgavene etter plassering slik:

Da er det avklaring i forhold til den faktiske situasjonen som politiet skal følge opp. Nettverk, familie i utlandet, hvem som er trygge voksne, hvordan bildet ser ut, og knyttet opp mot bistandsadvokat og verge og deres ivaretagelse av rettighetene til barnet. Verge opprettes via barnevernet og følger saken derfra.

De har også ansvar for å formidle informasjon og rettigheter til barnet.

Det er viktig at vi formidler til barnet at de har rett til kontakt med advokat og verge. Vi har erfart at barnet har tatt eget initiativ til kontakt – og vi kan formidle dette. (Representant fra barneverntjenesten)

Spørsmålene barnevernet reiser, er om de gir tilstrekkelig oppfølging, eller om barnet blir værende i en situasjon der de vet lite om hva som skjer og hvorfor. Det kan se ut som om oppfølgingen er ulik mellom de stedene der den ansvarlige barneverntjenesten gis fleksibilitet og anerkjennelse for at dette er arbeidskrevende saker, og der saken ikke gis en særlig prioritet eller holdningen til å følge opp slike saker er mer ambivalent. Det

er også vesentlig hvor tydelig formålet med oppholdet er for de involverte og for den plasserte. Hvis etterforskningen kommer i forgrunnen, kan oppholdet først og fremst bli oppfattet som en ventetid mens politiet finner mer ut av de faktiske forholdene og dermed sikkerhetssituasjonen. Usikkerhet når det gjelder utgangen av saken, oppholdstillatelse eller retur eller aldersvurdering og mulig oppfølging, kan også prege innholdet i plasseringen og tilbudet som gis. Dessuten vil tilstanden til den unge, forståelsen av hva som har skjedd og skal skje, og eventuelt traumer og abstinens påvirke dagene og mulighetene for oppfølging og innhold.

Omstilling og ambivalens

Institusjonene opplever at barna som kommer, er i krise ved ankomst og har liten kunnskap om hva slags situasjon og institusjon de er plassert i. De er redde, har liten tillit til myndigheter og har erfaringer med svik og tap av voksne. «De er sårbare, traumatiserte, manipulerte og i et urimelig avhengighetsforhold til ulike voksne.»³⁶ De har problemer med å skille mellom de ulike rollene og ansvaret til personene og instansene de møter, som politi, advokat, verge, barnevern og UDI. En viktig oppgave for personalet i starten er derfor å informere og forklare hva tiltaket går ut på, slik at han eller hun kan få oversikt over egen situasjon og sortere hva han/hun har opplevd. «Vi bruker lang tid for å forklare dem at dette ikke er et fengsel, ikke psykiatri, vi skal bare passe på dem.» De erfarer at ungdommene kan ha internalisert presset og tvangen de har levd med, og kan ha utført oppgaver frivillig over lengre tid. De kan ha opparbeidet seg teknikker for å beherske og håndtere usikkerhet og mistillit, som de også bruker i den situasjonen de nå er plassert i.

I forarbeidene står det lite om behandlingsaspektet, det vil si hva innholdet i oppholdet skal være. Personalet oppfatter at ungdom går gjennom en avklaringsfase, etterfulgt av en stabiliseringsfase, en tilpasningsfase, gjenkjennelig fra annen kunnskap om ungdom i krise, og har lagt til grunn en metodikk som gjenspeiler dette.³⁷ Det skal legges til rette for «et stressdempende miljø som er tilpasset den enkelte ungdom» gjennom å bruke tid på hverdagsoppgaver i tillegg til samtaler. De snakker om hva andre barn som har vært utsatt for menneskehandel, har erfart, og det gjør at noen etter hvert også kan bekrefte erfaringer fra egne opplevelser. Det understrekes at ungdommene ikke er en ensartet gruppe. Siden personalet ikke vet hvor lenge de skal være der, og det ofte ikke er lenger enn opp til tre måneder, opplever de at det er utfordrende å jobbe langsiktig.

Barn kan være engstelige og få en reaksjon på det de har opplevd. Det vises for eksempel til forskjellige smertesyntomer i kroppen som hodepine, øyesmerter, svimmelhet

³⁶ Institusjonsplan s. 7.

³⁷ Begge institusjonene har utarbeidet institusjonsplan hvor denne metodikken presenteres.

og muskelsmerter. De kan være redde for at noen finner dem, og ønsker ikke å forlate institusjonen, heller ikke sammen med personalet. De som har samtykket til tiltaket, kan være mer motivert for å tilpasse seg den nye tilværelsen enn de som er plassert der uten at de oppfatter at de har vært utnyttet, og uten ønske om hjelp. Mange har vært vant med tidlig å ta ansvar for eget liv og opplever det å bli plassert i en omsorgsinstitusjon med mange voksne ansatte og kontinuerlig overvåking som fremmed og uønsket. Ei jente forteller om oppholdet:

Det var veldig vanskelig i begynnelsen, men så etterpå visste jeg at de er der og hjelper meg. Men det var veldig, veldig vanskelig. For jeg er ei jente som klarte meg selv. Jeg fikk alt selv. Finne mat, finne penger, alt mulig. Men der inne kunne jeg ikke gjøre noen ting. Ikke skole, ingenting, og folk måtte hjelpe meg med alt. Livet, jeg har ikke levd. Det var vanskelig. Men det gikk bra etterpå.³⁸

Det denne jenta uttrykker, er den store forandringen oppholdet er i forhold til livet de har hatt tidligere. De blir ikke lenger behandlet som en selvstendig person, men blir del av en prosess de ikke har oversikt og kontroll over. Personalet er bevisst på denne situasjonen de unge settes i.

Det er forståelig det er en fremmed omsorg. For de fleste går det fort over, etter noen uker. Når jeg tenker på hva de har av bagasje, mener jeg det er svært lite utageringer. Svært lite. Men. Det er en kjempeutfordring for oss – å stå i den frustrasjonen, volden, for oss. (Institusjonsleder)

Særlig en del av guttene, men også noen jenter, viser sinne og aggresjon over å være innestengt og avsondret uten å ha kontroll over eget liv. I tillegg blir de nektet å kommunisere med familie og eget nettverk. De kan ha store bekymringer for familien og hvilke konsekvenser oppholdet har for dem. En som følger saken, beskriver situasjonen for ei jente slik:

Hun er livredd for konsekvensene, ikke bare for henne selv, men hennes mor, og når hun ikke lenger sender penger. Hvilke konsekvenser for hennes mor er det at hun ikke lenger kan sende penger. (Representant for politiet)

Plasseringen innebærer at de ikke kan følge opp forpliktelsene de har, som kan ha store konsekvenser for dem selv og deres nærmeste. De er derfor bekymret for egen sikkerhet og framtid når de ikke kan innfri det de er pålagt. Deres forståelse av sikkerhet er preget av kontaktene og personene de har vært avhengige av. Intensjonen med oppholdet er å bryte med disse, og dette er en prosess som krever motivasjon og forståelse for alternativ til hva de har vært med på. Et kjennetegn ved situasjonen er derfor deres ambivalens. De kan innse at de har vært utnyttet, at personene de har vært tilknyttet,

³⁸ Se ISF-rapport nr. 6 2015.

ikke har vært bra, at det de har vært med på, har ødelagt for dem, og at de ønsker et annet liv. Samtidig er dette en ukjent og ensom framtid, der de ikke ser hvem de kan knytte seg til og stole på.

Hjelpetjenesten og myndighetene har nødvendigvis en annen oppfatning av dette, som bunner i myndighetenes ansvar for å få den unge ut av en utnytterrelasjon. En som har fulgt flere saker gjennom etterforskning, forstår plassering som helt nødvendig fordi situasjonen deres er så alvorlig, og det krever tid å skape tillit som må til for å refortolke situasjonen.

Jeg tenker at det er et tiltak som kan gi barnet sikkerhet – for disse lojalitetsbåndene – og det er så mange penger involvert – da kan man gi barnet sikkerhet i en første periode. Og skape trygghet – fordi de er ikke trygge på norsk politi. Og for politi i deres hjemland. Så de trenger tid til å opparbeide det. Jeg er en stor tilhenger av § 4-29 – for de som ikke forstår sitt eget beste – de som har et reelt eller ikke-reelt trusselregime mot seg eller sin familie. (Representant for politiet)

Det pekes på alvoret i saken i tillegg til at tilliten til myndighetene er svak. Det er imidlertid vanskelig å bygge tillit når den unge viser motvilje, desinformerer, er taus, fortvilet og holder tanker og informasjon for seg selv.

Vår erfaring er at det tar gjerne to måneder før de forteller noe. Forteller sin historie. For ellers holder de veldig fast på noe annet. (Institusjonsleder)

Kontakten med advokat og verge i tillegg til barneverntjenesten og politiet er viktig for å forstå meningen med oppholdet og tro på at saken etterforskes, og at dette kan være til deres beste. Erfaringen er at dette bidrar til at de slår seg til ro.

Heldigvis skal disse sakene opp hver sjettede uke. Det høres kort ut, men for disse barna er det en bra ting. Det betyr at i disse seks ukene skjer det veldig mye, de skal ha en verge, de skal ha en barnevernsadvokat, det skal være en asyladvokat, kanskje til og med en straffeadvokat, vi må bruke tolk, mange snakker ikke noe annet språk enn – eller som er fremmed for oss. Det er helsesjekk, det er politiavhør, det er alderstesting, så det foregår veldig mye ganske utmattende ting. Det å få dette inn i en plan som gjør at det blir oversiktlig. Så er det avgjørende at saksbehandler på barneverntjenesten er her ofte. Selv om det ikke er noe nytt å si, må de komme her og si: Jeg jobber med saken din, jeg har ikke glemt deg. Dette er det neste steget. Det gjør at de raskere slår seg til ro. (Institusjonsleder)

Saksgang i fylkesnemnda og politietterforskning kan også oppleves skremmende. Erfaringer med å få en beboer til å delta i forhandlingsmøte i nemnda er at dette er tidkrevende:

Det kreves et stort forarbeid til å få dem til å forstå hva det er. Det minner om en rettssak. Det er formelt. Stort press. (Institusjonsleder)

De fleste advokater og verger er aktive og interesserte, og det anser personalet som helt vesentlig, men det kan også oppleves krevende i den usikre situasjonen den unge er i. For noen blir også kontakten de får under oppholdet med andre som er plassert, betydningsfull.

Innhold i tiltaket

Det er lange dager, især når barnet bor her aleine, og institusjonen ligger langt fra folk.

De to institusjonene som er tilpasset til å ta imot barn plassert etter § 4-29, har litt ulike utforminger og omgivelser, men situasjonen for de som er plassert, er at de er avsondret fra kontakt med omverdenen. Ved lengre plasseringer kan isolasjon og å være under strenge kontrollregler være en påkjenning, selv om noen også opplever dette betryggende. I perioder har det vært flere plassert samtidig, noen med et kortere opphold. Som en leder sa:

De ser at andre barn kommer og går. Det er spesielt og tungt.

I henhold til § 4-30 skal barnet plasseres i en institusjon som faglig og materielt er i stand til å ivareta barnets behov for beskyttelse og omsorg. Departementet legger vekt på at institusjonene «må ha en bemanning og faglig kompetanse som er egnet til å gi barna et godt og forsvarlig omsorgstilbud» og at «de skal ha tilstrekkelig kompetanse til å håndtere de aktuelle beskyttelsestiltakene på en faglig forsvarlig måte». Samtidig med innføringen av § 4-29 utarbeidet Bufdir krav til kvalitet i institusjonene³⁹. Kravene gjaldt bl.a. plassering og utforming av institusjonen tilpasset beboernes sikkerhetsbehov, at opp mot 50 prosent av personalet hadde barnevernfaglig og/eller sosialfaglig kompetanse, ha kunnskap om menneskehandel som fenomen, erfaring fra barn med traumer, samt bruk av tolk. Turnusplan skulle sikre god grunnbemanning, som kunne utvides ved behov, samt våken nattevakt. Flere høringsinstanser påpeker at barn som

³⁹ Brev datert 0207 2012 «Krav til kvalitet ved statlige, private og kommunale barneverninstitusjoner som skal ta imot barn etter barnevernloven § 4-29»

har behov for så stramme beskyttelsestiltak som det forslaget legger opp til, medfører «behov for særskilt bemanning, kompetanse blant de ansatte, en tenkning og et regime i institusjonen som avviker fra det som generelt gjelder for barneverninstitusjoner.» (Ot prop. 43 L (2011-2012 s.41)

«Ut fra vår vurdering vil det kreve en spesiell kompetanse hos de ansatte på institusjonen, både i forhold til å gi barna en god omsorg og behandling, og nødvendig kompetanse i å støtte og å motivere barnet til selv å bidra til å komme seg ut av menneskehandelssituasjonen.» (Ot.prop. nr. 43 L (2011-2012), s. 41)

Her etterspørres en nødvendig kompetanse i å støtte og å motivere barnet til selv å bidra til å komme seg ut av situasjonen det er i. Lederne vi har intervjuet ved tiltaket, understreker at dette er en kompetanse de i stor grad har utviklet gjennom erfaring ved denne institusjonen og gjennom erfaring fra andre barneverninstitusjoner. Personalets bredde i kompetanse trekkes fram som en styrke, som ut over barnefaglig utdanning omfatter migrantrelatert fagkunnskap og erfaringer (jf. også institusjonsplanene). Utfordringen, mener de, ligger i å forstå og følge opp barnet mer helhetlig og forankre dette i en tilpasset metodikk. Den usikre utgangen, om de skal bli værende i landet, om de skal få en videre oppfølging av hjelpeapparatet, om de plasseres videre i UDI-systemet eller returneres, kompliserer dette. Personalets tidshorisont blir dermed på de umiddelbare tiltak, praktisk oppfølging og den daglige omsorgen. Det er imidlertid gjennom dette de også kan oppnå tillit.

En forutsetning for å oppnå tillit og kontakt er at de kan kommunisere på et felles språk. Mange av de som har vært plassert, er språkmektige.

Det viser seg at mange ungdommer kan alt av språk. Vi har hatt ungdommer som har kunnet – de snakker fransk, italiensk, spansk, svensk, dansk, tysk, de har litt av alle språk i seg. De er det lettere å kommunisere med selvfølgelig. (Institusjonsleder)

Institusjonene har også personale som behersker noen språk som er felles med beboerne, som engelsk, spansk, arabisk og rumensk. I de fleste tilfeller har imidlertid tolk vært nødvendig. Det vises til utstrakt bruk av tolk i slike sammenhenger. En leder forteller:

Vi bruker mye tolk. Alle formelle møter, men også at vi leier inn en tolk for å være på stua i to timer, bare for å være der. Ikke for å få oversatt alle spørsmålene som er skrevet ned. Men bare for å kunne kommunisere spontant. Det fungerer veldig, veldig bra.

Det skal lages en tiltaks-/omsorgsplan for oppholdet, som presiserer tiltak for å sikre undervisning og fritidstilbud. Skoletilbudet gis på institusjonen, det er inngått avtaler med skoletjenesten med ansvar for hjemmeskole, og undervisningen er tilpasset den enkeltes forkunnskaper. Det kan være engelskundervisning, norsk og grunnleggende kunnskap i fag som matematikk. Fritidstilbudet er også tilpasset situasjonen der det

er restriksjoner på å bevege seg utenfor institusjon. Det må vurderes hvor det er trygt å bevege seg, og dette tilpasses den enkelte og også for ulike perioder.

Umiddelbart ved plassering oppsøkes helsetjenestene, og det har vist seg at denne oppfølgingen kan bli omfattende og tidkrevende. Lederne mener mange har dårlig psykisk og somatisk helse. De møter spesielle utfordringer i helsetjenesten når de er uten personnummer eller DUF-nummer fra asylprosessen, men de har løst dette gjennom å bruke privat helsetilbud. Spørsmålet blir likevel hvor mye oppfølging de har krav på. Erfaringer med somatisk oppfølging er gode. Det er imidlertid begrenset hvor mye oppfølging de får når det gjelder psykisk helse.

Ja, og jeg tenker at vi burde vært knyttet opp til traumesenteret, så vi har det fokuset. Selv om vi ikke vet om ungene skal bli. Så vi lett hadde tilgang til spesialhelsetjenesten selv om disse barna ikke hadde krav på det. Og da må man ha interesserte ledere i barneverntjeneste, hvis ikke byråden og så etaten ikke støttet, så vil man ikke være interessert nok. Ikke interessert i å finne ut at de trenger en plass, og av hva de trenger, er bare opptatt av å løse et problem. (Institusjonsleder)

Barneverntjenestene vi har vært i kontakt med, uttrykker at de er fornøyde med utformingen av tilbudet og rutiner, og at ledelsen ved institusjonen gjør en god jobb. Kontakten med ansatte fungerer bra. Felles for den kommunale barneverntjenesten som har oppfølgingsansvaret, og leder for institusjonen er at det er behov for større oppmerksomhet om det enkelte barns situasjon på lengre sikt.

Vi må lage en plan for innholdet i oppholdet, vi må tenke litt tidligere hva som skal skje etterpå. Ikke bare gi dem seks gode måneder i Norge, men følge dem opp etterpå. (Representant barnevernet)

Det påpekes at dette ikke er drøftet tilstrekkelig i forarbeidene, og de etterspør en mer prinsipiell diskusjon om utgangen av sakene.

Nei, jeg tenker at departementet har ikke tenkt på hva som skal skje etter oppholdet, skal de tilbake til kommunen, hva skal skje etter tiltaket etter § 4-29? Vi kan jo ikke love henne noe – vi kan si ja, du kan søke refleksjon, kanskje han blir dømt – men det er vanskelig å gi denne jenta varig trygghet når vi faktisk ikke vet hva man kan love henne. (Representant barnevernet)

Usikkerheten gjelder også de kortere oppholdene. De er bekymret over tilfellene der den unge defineres som overårig, som dubliner, og der det ikke foreligger noen form for oppfølging etter at de forlater oppholdet. De mener at situasjonen de kommer tilbake til, kan være helt uavklart, uendret eller forverret. Dette gjelder ikke minst unge gutter i drift, uten oppholdstillatelse og returmuligheter eller returvilje.

Det verste er jo at de opparbeider seg mer gjeld mens de er plassert. De er ikke aktive. Så opphever de vedtaket, og så er du nesten i en verre situasjon enn da du kom. Det synes jeg er vanskelig. (Representant barnevernet)

I noen tilfeller oppstår det også et spørsmål om hvem som har det videre ansvaret etter en plassering avsluttes, og om de skal plasseres videre etter annen bestemmelse i barnevernloven, eller som en i barneverntjenesten sa: «Nå koster de penger, så kommer diskusjonen opp igjen: Er dette våre barn?» Det er imidlertid flere eksempler på at barnevernet tar dette ansvaret og plasserer dem videre etter andre paragrafer.

Frihetsberøving

Et bærende prinsipp for oppholdet ved institusjonen er barnets medvirkning, der praktisering av dette utdypes nærmere i institusjonsplanene. Dette gjelder husmøter der det gis anledning til å ha innflytelse på hverdagsoppgaver og fritidstilbud, men også mulighet for å ta opp ønsker og behov som gjelder sikkerhetsforanstaltningene. Disse behovene må imidlertid kanaliseres videre gjennom verge og advokat og behandles av nemnda.

Institusjonene er tilpasset kravene om sikkerhet når det gjelder bygninger og plassering, og det er innført strenge rutiner for kontroll av beboerne. De lever på sperret adresse, har ikke anledning til å få besøk eller å bevege seg utenfor institusjonens område uten i følge med personalet. Dette er ordninger som oppfattes som forståelige av de plasserte som ønsker hjelp og bistand, og det skaper ikke så stor diskusjon. For andre kan det være forståelig med slike regler, men de vil ikke være plassert et slikt sted og ser ingen grunn til å være der. Det symbolske ved å bo i et hus med låste dører, vinduer, strenge sikkerhetssluser og rutiner for å låse inn gjenstander er utfordrende. Dette skaper en atmosfære av kontroll. For dem som selv har oppsøkt hjelp og trygghet, kan sikkerhetstiltakene oppleves betryggende.

Med flere ansatte på jobb med ansvar for én til tre beboere kan opplevelsen være at de er kontinuerlig overvåket, og fra annen litteratur er det kjent at særlig det å oppleve seg bevoktet gjennom visuell kontakt kan oppleves inngripende (Barnevernet 2015). Flere som har vært plassert, beskriver oppholdet som å være innesperret, som å være i et luksusfengsel.

Det tiltaket som oppfattes som vanskeligst å akseptere, slik det også kom fram i fylkesnemndsbehandlingen, er begrensningene i kommunikasjon utad. De fratas mobil og har ikke tilgang til Internett. Brudd i kontakten med de personene de har forpliktelser overfor, er vanskelig. Dette gjelder også nær familie som mor og egne barn. De ønsker å formidle at de er i sikkerhet, de trenger støtte fra personene de står aller nærmest, i en situasjon med store endringer i livet deres. Samtidig vil dette være personer som kan være viktige i etterforskningen, eller de kan bli utsatt for press og

reprimander om de vet for mye. Vi har i tidligere kapitler vist til at det også kan være overdrevet bruk av sikkerhetstiltak, og at begrenset etterforskning gjør at de konkrete forholdene som eventuelt kan begrunne de strenge sikkerhetstiltakene, ikke alltid er undersøkt tilstrekkelig.

Som det kom fram i gjennomgangen av vedtak i fylkesnemnda, kan det også gjøres tillempinger i reglene underveis i etterforskningen når risikobildet tar form.

Beskyttelsestiltakene, jeg tenker det er helt avhengig av risikobildet. For noen er det ofte familien som har startet prosessen, men det kan også være at de har egne barn som er plassert hjemme hos familien, og de ønsker å få sagt ifra. De vet ikke hva som skjer. (Institusjonsleder)

I flere fylkesnemndsvedtak opprettholdes alle beskyttelsestiltakene, men det overlates likevel til barneverntjenesten og politiet å vurdere om det er grunnlag for å gjøre unntak for kontakt med nær familie. Dette innebærer at politiet engasjerer seg i gjennomføringen av for eksempel en telefonsamtale med mor. Det er likevel de ansatte på institusjonen som møter behovet hos beboeren og bistår med å få gjennomført slike samtaler i praksis.

Man må ta individuelle avgjørelser. Vi gjør det aldri uten at politiet er involvert. Aldri. Det må politiet si noe om. Og etter hvert som etterforskningen har skredet fram og man har fått til samarbeid med barna, så har de fått ringe fra politiet. Med tolk. (Institusjonsleder)

Erfaringene er likevel at anledningene til å ringe forblir få og unntaksvise, og at beskyttelsestiltaket som begrenser kontakt utad, opprettholdes.

En med ansvar for flere plasseringer mener at tiltaket likevel er nødvendig, og at de bruker bestemmelsen med forsiktighet.

Jeg tenker at vi har brukt denne bestemmelsen ryddig, at når det er snakk om menneskehandel, er det for å sikre barnet. Her i regionen har vi brukt loven som den har vært ment å bruke. At vi opprettholder den så lenge det er behov for den, at det er mistanke om menneskehandel, og at man må sikre barnet. (Representant for politiet)

Avsluttende drøfting

Avslutningsvis vil vi sammenfatte de innledende spørsmålene vi stilte som gjelder samtykke og bruk av tvang, omfang av plasseringer, lengde på plassering og hva slags utnyttingsformer som særlig har ført til en slik plassering. Vi vurderer også om bruk av tiltaket gjøres i henhold til intensjonen.

Tiltakets faglige og materielle standard

Vår vurdering er at institusjonen barna plasseres i, er faglig og materielt i stand til å ivareta barnets behov for beskyttelse og omsorg. Institusjonene har tilstrekkelige ressurser sett opp mot antall kvalitetssikrede plasser, og oppleggene er individuelt tilpasset med tid og oppmerksomhet rettet mot den plasserte. Også barneverntjenesten som har plassert barn på tiltaket, gir tilbakemeldinger om at de oppfatter institusjonens innsats som profesjonell, og de mener at tiltaket har tilstrekkelige rammer.

Begrensningene i omsorg og oppfølging ligger i de bestemmelsene som følger med oppholdet, det vil si meningen med oppholdet, et uoversiktlig landskap av hjelpeinstanser, etterforskning og behandling av utlendingssaken, usikkerheten om utfallet, og ikke minst hva bruddet med utnyttning betyr for dem selv, deres familie og deres framtid. I forarbeidene til lovhjemmelen inkluderer formålet med plassering at barnet får nødvendig hjelp og støtte til å bearbeide den situasjonen de har vært i, samt motive-res til selv å bidra til å komme seg ut av utnyttingssituasjonen. Betingelsene for å innfri dette formålet er i stor grad avhengige av faktorer utenfor institusjonen, som barnet og de ansatte har begrenset innsikt i og innflytelse på. Vi har pekt på hvordan særlig en usikker utgang av oppholdet, inkludert videre opphold i Norge, påvirker bearbeidelsesprosessen og forberedelsene til en ny tilværelse, og i dette også personalets rolle i denne perioden. De strenge sikkerhetstiltakene kan også skape mistillit og motstand som forsinker en slik reorientering.

Fra institusjonens side etterspørres det bedre muligheter til å følge opp beboernes psykiske helse. De plasserte barna sliter psykisk. Det kan også være somatiske helseproblemer som trenger oppfølging. Flere som har vært plassert, har vært gravide, og de har fått oppfølging under graviditet og fødsel, men det har vært usikkerhet om opphold og videre plassering etter barnets fødsel. Det uttrykkes en bekymring for om behovet for oppfølging av helsebehov og behandling vektlegges tilstrekkelig når beslutningene om hva som skal skje etter oppholdet, tas, ikke minst når de plasserte blir definert som overårige eller plasseres i UDIs mottakssystem. Det er også eksempler på at barneverntjenesten følger godt opp, også med ettervern i enkelte tilfeller. Bekymringen dreier seg særlig om at guttene i mindre grad får en slik oppfølging.

Tilbakemeldingen fra barneverntjenestene som følger opp plasseringen, er at de ikke har problemer i bruk av tiltaket. Også institusjonen mener i hovedsak at denne

kontakten fungerer, men påpeker at det er forskjell mellom barneverntjenestene i hvor tett oppfølging og kontakt de har med de plasserte, og at tett oppfølging har betydning for beboerens forståelse av at det arbeides med saken deres, og dermed for innstillingen til oppholdet. Oppfølgingen fra verge og advokat er i hovedsak god, selv om det også her finnes forskjeller i hvor tett de er på saken.

Tiltaket – et nødvendig verktøy

Det blir påpekt fra flere hold at selve paragrafen og forpliktelsene som denne utløser, krever at de involverte instansene handler og samarbeider. Uten lovhjemmelen hadde det ikke skjedd så mye. At saken skal behandles i fylkesnemnda hver sjette uke, innebærer et tidspress på politiet, barneverntjenesten, advokat og verge til å ta skritt for å komme videre i saken. Politiets involvering og framdrift er avgjørende for oppholdets nødvendighet og lengde.

Det blir påpekt fra flere hold at barnevernlovens § 4-29 og forpliktelsene som denne utløser, fordrer de involverte instansene til å handle, og til å samarbeide. Dette er vesentlig, er begrunnelsen, fordi uten lovhjemmelen hadde det ikke skjedd så mye. At saken skal behandles i fylkesnemnda hver sjette uke innebærer et tidspress på politiet, barneverntjenesten, advokat og verge til å ta skritt for å komme videre i saken. Politiets involvering og framdrift er avgjørende for oppholdets nødvendighet og lengde.

Alvorlige saker – tilstrekkelig etterforskning?

Gjennomgangen av vedtak i fylkesnemnda bekrefter alvoret i hva de unge har vært utsatt for. Det avdekkes kriminalitet der unge blir kynisk utnyttet av bakmenn. I flere tilfeller er de blitt utsatt for organiserte nettverk for seksuell eller økonomisk utnyttning, frihetsberøving over lang tid, vold og krenkelser. Dette er også hendelser som har skjedd i Norge. Etterforskning av sakene er krevende, men gitt alvorlighetsgrad er det et spørsmål om en del av disse sakene har blitt gitt tilstrekkelig prioritet og har fått tilstrekkelig åstedsgranskning, ut fra hvordan politiets etterforskning framstilles i saksgrunnlaget for fylkesnemnda. I noen saker har nemnda også kommentert langsomheten i politiets etterforskning. Tilsvarende spørsmål kommer fra barnevernet hvor det spørres om det enkelte politikammer har tilstrekkelige ressurser og velger å prioritere slike saker. Det er eksempler i vårt materiale på at saker oppheves fordi politiet ikke foretar noen etterforskning.

En plassering etter § 4-29 skal beskytte den utsatte mot å bli identifisert og oppsporet av bakmenn, og politiet skal undersøke risikoen for dette. Plasseringen kan også være viktig for etterforskningen. En langsom etterforskning vil innebære at en avklaring av behov for plassering trekkes ut i tid. På grunn av alvorligheten i mistankene er det akseptabelt med strenge sikkerhetstiltak, selv om de kun er basert på mistanke. Det vil

imidlertid innebære at noen barn vil bli plassert på slike sikkerhetstiltak uten grunn. Gitt inngrepet i barnets integritet som denne frihetsberøvelsen innebærer, og med tanke på at inngrepene i disse sakene er iverksatt overfor den fornærmede part, er dette alvorlig. Etterforskning i slike saker må derfor prioriteres og gjøres av en tilstrekkelig kompetent instans, og vi mener det er nødvendig å organisere innsatsen bedre.

Usikkerhet om ansvar og terskel for å fatte midlertidig vedtak

I lovteksten står det at det er barneverntjenestens leder eller påtalemyndigheten som kan treffe midlertidig akuttvedtak dersom de finner det sannsynlig at det er en nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel, og plassering er nødvendig for å beskytte barnet. I våre intervjuer med barneverntjenesten var det flere som mente at de var avhengige av at politiet gjorde en risikovurdering før det ble fattet et vedtak om akutt plassering, og at hvis ikke politiet hadde anledning til det, kunne heller ikke barnevernet gjøre dette. Om dette skyldes at de ikke føler seg kompetente til å ta en slik vurdering selv, eller om det skyldes manglende forståelse av lovverket, er uklart. Det ser derfor ut til at barnevernets mulighet til selv å fatte et akuttvedtak og under hvilke omstendigheter de kan gjøre dette, bør presiseres og formidles ut til den lokale barneverntjenesten.

Det har også kommet fram usikkerhet om hva som menes med å finne det sannsynlig at det er en nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes. I forarbeidene presiseres det at det må ligge noe mer bak enn en viss mistanke om at barnet utnyttes, altså foreligge en kvalifisert fare. Vi ser at det er usikkerhet om hvor høy denne terskelen er. Det reiser også spørsmål om hvor mye en instans selv skal undersøke før de sender en bekymringsmelding, for eksempel hvor sannsynliggjort bekymringen skal være før et asylmottak melder ifra, eller hva de kan forvente at politiet involverer seg i. Vi finner at akuttvedtak, jamfør barnevernloven § 4-29 fjerde ledd, i stor grad blir benyttet for å undersøke mistanker nærmere, og at i en del tilfeller blir det med dette første vedtaket. Vår gjennomgang av vedtak i fylkesnemnda viser at i 22 av 50 saker foreligger det bare et akuttvedtak i saken. Vi vet at i slike tilfeller kan noen ende med at de blir plassert etter andre bestemmelser i barnevernloven, mens andre plasseres på mottak, noe som tyder på at bekymringen ikke var tilstrekkelig fundert. Barneverntjenesten kan også plassere dem etter andre bestemmelser i utgangspunktet, selv om de også får opplysninger som skulle tilsi at de har vært utsatt for utnytting. Dette gjelder særlig de nordafrikanske guttene.

Det har vært en del gutter som har formidlet at de er utnyttet, men vi har ikke nok til å plassere dem på 4-29 – så vi har plassert dem på andre paragrafer – som atferd, på grunn av utagering, rus, selvskading. (Representant barneverntjenesten)

I disse tilfellene blir ikke opplysningene fulgt opp. Det ser ut til at mulig utnytting av unge gutter knyttet til narkotika er det området som er minst fulgt opp og etterforsket.

Mildeste inngreps prinsipp

Prinsippet om at mildeste inngrep skal være styrende for plassering av et barn, drøftes i flere saker. Det er flere eksempler på at barnet har vært plassert etter en annen hjemmel, men overføres til plassering etter § 4-29 etter at det er kommet fram mer informasjon om barnet. Det er også flere eksempler på at barnet plasseres etter andre bestemmelser i barnevernloven. Dette skjer oftest fordi politiets undersøkelser tilsier at det ikke synes å være fare for utnytting. I ett tilfelle ble barnet plassert i fosterhjem fordi det viste seg at det ikke var snakk om utnytting, men omsorgssvikt. I noen tilfeller har barn også gått over på en frivillig plassering uten strenge beskyttelsestiltak når en del forhold i saken har blitt sjekket ut. I saker der barnet samtykker til plassering og ønsker hjelp, er dette særlig en aktuell problemstilling. Bildet er altså sammensatt, men viser at muligheten for mildere inngrep brukes i en del tilfeller, og at det foretas tilpasninger etter som ny informasjon framkommer.

Vi sitter allikevel med det inntrykket at barn plasseres etter § 4-29 samtidig som etterforskningen prioriteres lavt, og behovet for sikkerhetstiltak og bevisforspillelse gjøres på et generelt grunnlag, fordi det ikke foretas konkrete undersøkelser. I slike tilfeller er det et spørsmål om ikke en plassering ut fra omsorgsbehov ville være en bedre løsning ut fra barnets beste.

En del plasseringer uten samtykke kan være ut fra å sikre at barnet ikke forsvinner underveis i etterforskningen. Plasseringen kan være avgjørende for å beskytte barnet, men det er et dilemma at slike saker ofte ender i henleggelse, og at barnet likevel ender opp i samme situasjon og miljø det skulle beskyttes mot.

Det er også viktig å påpeke at en lengre plassering etter § 4-29 forplikter politiets etterforskning, mens en annen plassering etter barnevernloven ikke gjør dette på samme måte, selv om det også i slike tilfeller kan foreligge utnytingsrelasjoner. I enkelte tilfeller videreføres etterforskning, men det er en fare for at andre instanser tolker opphevelsen av plassering etter § 4-29 som et uttrykk for at det ikke var grunnlag for mistanken om menneskehandel.

Både barneverntjenesten og institusjonslederne etterspør alternative tiltak som kombinerer enkelte beskyttelsestiltak med en mer tilpasset plassering for barnet. Dette kan gjelde en mor med nyfødt barn, yngre barn eller ved lengre plasseringer. Slik vi ser det, mangler det i dag kunnskap om hva slags erfaringer det er med alternative plasseringer. Det kunne derfor være behov for en erfaringsoppsummering om bruken av mildeste inngreps prinsipp.

Fylkesnemnda

Gjennomgangen av saker viser at behandlingen og vedtakene har funnet sin form i løpet av de tre årene som lovhjemmelen har eksistert. De fleste vedtakene, 78 av 102 vedtak som tilsvarende 37 av de 50 sakene, er gjort av én nemnd (FOA) og det er ikke grunnlag for å vurdere om det er ulik praksis ved ulike nemnder.

Sakene viser at saksgrunnlaget kan være rimelig klart når det gjelder at utnytting har forekommet, og at beskyttelsestiltakene og etterforskningen nødvendiggjør en plassering etter § 4-29. I disse sakene har også den utnyttede vært redd, ønsket hjelp og samtykket til plassering. Spørsmålene i disse sakene har dreid seg om hvor lenge de trenger beskyttelse, hvor langt etterforskningen har kommet, og hva slags utgang saken kan få. I andre saker kan sakens faktum være uklart, og nemnda er avhengig av politiets nye undersøkelser og vurderinger. I disse sakene kan også plasseringen være mot barnets vilje, eller barnet uttrykker sterk ambivalens. Nemnda baserer seg i stor grad på den offentlige parts vurderinger. Det er også en utfordring for advokater å legge til grunn tilstrekkelig dokumentasjon på at de forelagte forhold ikke er sannsynliggjort. I ett tilfelle er barnets beste og en helhetsvurdering lagt til grunn for et vedtak som går mot den offentlige parts påstand. I dette tilfellet blir barnet tilbakeført til foreldre som antas å utnytte barnet.

Barnet har partsrettigheter i saker som gjelder mistanke om menneskehandel. Vi har vurdert om barnet er blitt hørt, og på hvilken måte og i hvilken grad barnets beste-vurderinger er gjennomført. Som det kom fram av erfaringene til de aktuelle institusjonene, kan det være vanskelig for barnet å forstå hva slags situasjon det har havnet i, hva som er rollen og ansvaret til de ulike aktørene, og hva slags forståelse som ligger bak den mindreåriges «samtykke», for eksempel godta advokatens påstand eller samtykke i at saken skal vedtas av nemndleder alene. Det gjøres en innsats av personalet på institusjonen i tillegg til verge, advokat og barneverntjeneste for å forklare det som foregår. Også politiet informerer om saken og rettigheter ved avhør. Dette ansvaret synes derfor ivaretatt, selv om det ikke betyr at barnet forstår situasjonen og konsekvensene. Partsrettighetene blir i de fleste tilfellene ivaretatt gjennom advokat og verge, men i de fleste sakene er det holdt forhandlingsmøte der barnet er til stede enten ved frammøte eller i form av videomøte eller telefonkonferanse.

Gjennomgående vurderes barnets situasjon i vedtakene, hvor de motsetningsfulle interessene og betingelsene for å vurdere hva barnets beste er, blir framtrædende. Risikovurdering og beskyttelsesbehov settes opp mot barnets motstand mot plassering og kontroll. Dette er vanskelige avgjørelser sett i lys av det begrensede kunnskapsgrunnlaget som er i mange av sakene. Likevel ser det ut til at advokaten og vergen sikrer at barnet får uttale seg. I én sak ble det for eksempel holdt forhandlingsmøte ved hver ny behandling. Institusjonen som har omsorgsansvaret, er også opptatt av at barnet får mulighet til å fremme sitt syn, og kanaliserer kontakt med advokat og verge. Likeledes skal dette være en viktig del av barneverntjenestens oppfølging. Igjen er det i sakene

der den mindreårige vedblir å være imot plassering, og der det er usikkerhet om sakens faktum, at barnets medbestemmelse blir mest presserende, men også vanskeligst å ta stilling til. I flere av disse sakene har utnytter vært nær familie.

At saken skal opp i fylkesnemnda hver sjette uke, betyr korte tidsfrister for politikammeret og den ansvarlige barneverntjenesten til å forberede prosesskriv. Dette er vesentlig for å sikre framdrift i saken, og det oppfyller dermed sin hensikt. Det er også reist spørsmål om hvorvidt en plasseringstid på maks på seks måneder er for kort tid til å sikre en tilstrekkelig etterforskning. Blir etterforskningen i så fall henlagt etter denne perioden hvis det ikke har kommet fram tilstrekkelig for å opprette en straffesak? Det er også omdiskutert om seks måneder er for kort tidsperiode for barnet, gitt at barn i krise kan trenge lang tid for å bygge opp tillit og snakke om vanskelige erfaringer. I tillegg kan seks måneder være for lang periode å plassere barn under isolasjon og strenge beskyttelsestiltak, ikke minst der det ikke har framkommet et sikkert faktum i saken i løpet av denne perioden. Gjennomgangen av fylkesnemndvedtak viser at det er få saker der barnet er plassert over lengre tid. I elleve saker er barnet plassert mer enn åtte uker. Det er altså et mindretall av saker som har ført til lengre plasseringer. Disse omfatter både avklarte saker der den unge får opphold, men der beskyttelsestiltak har vært vurdert å være nødvendig å opprettholde, og saker der utfallet er usikkert og den unge ambivalent.

Frihetsberøvelse

Som det framgår av forarbeidene, er vilkårene for inngrep i den personlige integritet at dette er hjemlet i lov og har et legitimt formål. Det skal alltid foretas en barnets beste-vurdering, og barnets rett til medbestemmelse skal ivaretas. Bestemmelsen i § 4-29 ivaretar disse vilkårene. Men det er likevel grunn til å reise spørsmål om hvorvidt de strenge beskyttelsestiltakene som innebærer frihetsberøvelse, er nødvendige i den utstrekning de praktiseres.

Vi har sett at de som står nærmest barnet, institusjonsledere og barneverntjenesten, etterspør mer fleksibilitet i bruk av avskjerming. Vi har problematisert lengden på plasseringen etter denne paragrafen sammenlignet med hastigheten i politiets etterforskning og spør om dette er et uttrykk for uhensiktsmessig, og muligens unødvendig, maktbruk. I enkelte tilfeller oppfatter de barnets situasjon slik at det ikke er en påtrengende risiko for å bli oppsporet eller utnyttet på nytt, og i slike tilfeller kunne sikkerhetsnivået blitt senket, og en plassering etter andre bestemmelser i barnevernloven kunne vært bedre for barnet. Dette er også en oppfatning vi møter hos informanter i barnevernet:

I dag er det fengselslignende forhold uten at det nødvendigvis står i forhold til barnets risiko, men etterforskningen ut fra forspillelse av mulig bevis. Denne kan ta lang tid.

Hvor sterkt frihetsberøvelsen oppleves som et inngrep i den personlige integritet, kan henge sammen med hva barnet selv forstår som nødvendig for egen beskyttelse. Det er i de tilfeller de selv ikke ønsker eller ser mening i å bli holdt i institusjonen, at opplevelsen er sterkest. Det kan også være i de tilfellene det er vanskeligst å forklare behovet.

Vi har i et tidligere kapittel vist til behovet for klargjøring av hva som er menneskehandel, slik at det ikke akutt plasseres personer som ikke i utgangspunktet passer inn under definisjonen. Samtidig viser vår gjennomgang av materialet at det er svært stor variasjon i utnyttingssituasjoner, relasjoner og former, og at vi ikke har tilstrekkelig kunnskap om de spesifikke formene, organiseringen og nettverkene som barn utnyttes gjennom, noe som tilsier at beredskapen må være stor, og at det er behov for konkrete og grundige undersøkelser når det fattes mistanke.

8 Drøfting og anbefalinger

I Norge oppholder det seg til enhver tid en betydelig gruppe barn og ungdommer som ikke har oppholdstillatelse i landet, og som ikke har tilhørighet til noen enkelt kommune. Noen har blitt brakt hit med den hensikt å utnyttes i prostitusjon, kriminalitet eller tvangsarbeid, andre har kommet hit på egen hånd, og har blitt utnyttet på veien eller etter at de kom hit. Dette er barn som kan ha blitt utsatt for, eller er svært sårbare for, menneskehandel. I møtet med disse barna står vi overfor tre separate utfordringer. For det første må tiltak på plass for å forbygge og hindre at nye overgrep skjer, for det andre må overgrep etterforskes, og de som begår slike overgrep, straffefølges, og sist, men ikke minst må mindreårige utsatt for menneskehandel få nødvendig oppfølging og assistanse. På alle tre områder står vi fremdeles overfor store utfordringer i Norge i dag.

Denne rapporten har vist at det er stor variasjon mellom ulike saker som omhandler mindreårige ofre for menneskehandel i Norge; vi har fått informasjon om 139 antatte mindreårige ofre for menneskehandel som har vært i kontakt med politi, UDI eller barnevern de siste 2,5 årene. Dette er hovedsakelig mindreårige som utnyttes til prostitusjon eller kriminalitet som tyverier, svindelforsøk og narkotikasalg. Det er også flere eksempler på mindreårige som utnyttes som hushjelper og vaskehjelper, og i andre deler av det svarte arbeidsmarkedet. Noen kommer til Norge fordi de rømmer fra utnytting andre steder, andre blir utnyttet på reisen hit, men de fleste har blitt utnyttet i Norge. Det er mindreårige ofre fra alle verdensdeler – det er også flere med Vesteuropisk og Skandinavisk statsborgerskap. Men hoveddelen av de som identifiseres kommer fra tre områder; jenter fra Afrika sør for Sahara som utnyttes til prostitusjon, gutter fra Nord-Afrika og Midtøsten som utnyttes til ulike former for kriminalitet, ofte narkotikasalg, og gutter og jenter fra land i Sentral og Øst-Europa som utnyttes til prostitusjon, tyveri og svindel. Selv om det er betydelig konsentrasjon i identifiserte offer i de store byene, og da særlig i Oslo, blir mindreårige ofre identifisert over hele landet. 37 kommuner har identifisert mindreårige ofre, og halvparten av de identifiserte ofrene har ikke, så langt vi vet, vært innom Oslo eller Bergen.

Det er betydelig variasjon i den oppfølgingen de mindreårige ofrene får, og sjansen for at man blir fanget opp og gis oppfølging som mulig offer for menneskehandel avhenger både av hvilken kommune de er i, og hvilken etterforsker eller saksbehandler som er på jobb. Denne variasjonen gjelder imidlertid ikke for alle; ofrene i de menneskehandelsakene der både vold, og utnytting er entydig dokumentert er det bred enighet om at skal få oppfølging og assistanse. I slike tilfeller ser det ut til at systemene

for oppfølging og assistanse fungerer tilfredsstillende, selv om vi har sett at det også i disse tilfellene glipper, for eksempel gjennom manglende etterforskning. Men saker der det foreligger solid informasjon om utnytting og tvangselementer er sjeldne. Identifisering av mulige mindreårige ofre for menneskehandel gjøres ofte på grunnlag av begrenset informasjon, der en saksbehandler eller politibetjent får en følelse av at det er noe som ikke stemmer, og velger å følge opp på grunnlag av det.

Det kan ofte være vanskelig å vurdere om et barn er offer for menneskehandel eller ikke. Ofte er tvangselementene kompliserte og knyttet til personlige relasjoner, det er ikke uvanlig at det er en som er eller utgir seg for å være kjæreste eller familiemedlem som utnytter. Og den mindreårige trenger ikke oppfatte relasjonen som utnyttende. Tvert imot er det mange som ser på menneskehandlerne som hjelpere, enten fordi de ikke forventer bedre behandling, eller fordi forholdene de har reist i fra i hjemlandet var enda verre. Dette gjør at mange motsetter seg hjelp fra politi eller barnevern. I tillegg er det mange som ikke har tiltro til det norske systemet, og som ikke tror det kommer noe godt ut av å samarbeide. Andre kan være redde for konsekvenser for seg eller andre de er glade i om de samarbeider med norske myndigheter. Men erfaringer viser at mange begynner å fortelle når de føler seg trygge og ivaretatt. En slik trygghet vil ofte forutsette at ungdommen får en trygg institusjons- eller fosterhjemsplassering, at oppholdsstatus er avklart og at overgrep etterforskes og bakmenn blir tatt. Slik blir verktøyene UDI, politiet og barnevernet har ovenfor mindreårige ofre for menneskehandel ofte en *forutsetning* for sikker identifisering (verifisering) som offer for menneskehandel – og ikke noe som kommer som en konsekvens av sikker identifisering.

I tillegg til den usikkerheten som kommer av manglende informasjon, og uklare utnyttings- og tvangsrelasjoner, vanskeliggjøres identifiseringsarbeidet av at det er betydelig uklarhet i hva slags utnyttelsesformer som faller inn under menneskehandelsbegrepet, og hvilke barn og ungdommer som skal få merkelappen offer for menneskehandel. Vi har allerede en del rettspraksis om utnytting av mindreårige til prostitusjon og andre seksuell formål, tyveri og svindel. Det er også en dom som gjelder narkotikasmugling og en om arbeid. Men det er ikke entydig avklart om mindreårige som selger narkotika, tigger eller presses til å gifte seg mot sin vilje, skal få merkelappen offer for menneskehandel. Som vi kommer tilbake til under, bør imidlertid ikke menneskehandelsmerkelappen være avgjørende for om barn og ungdommer som oppholder seg i Norge skal få nødvendig omsorg og oppfølging.

Utfordringer i verifiseringsarbeidet

Utfordringene i dagens system handler om de sakene der ofre for menneskehandel ikke fanges opp, og ikke minst i tilfeller der de identifiseres som ofre av én institusjon, men ikke av de andre. Greta (The Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) har i sin vurdering av norsk menneskehandelspolitikk pekt på behovet for å opprette en *national referral mechanism*, blant annet for å styrke identifiseringsarbeidet (Greta 2013). Identifisering, verifisering og oppfølging av voksne og mindreårige ofre innebærer noen ulike utfordringer som påvirker behovet for og konsekvensene av en slik ordning.

Vi er usikre på om en *national referral mechanism* vil løse de problemene vi ser i dag med identifisering og oppfølging av mindreårige ofre. Barnevernet har etter norsk lov ansvaret for å sikre at alle mindreårige som oppholder seg i Norge, har en forsvarlig omsorgssituasjon. Dette ansvaret har de uavhengig av om personen er offer for menneskehandel eller ikke. Mer enn tilfellet er for voksne er institusjoner som har ulike terskler for intervensjon involvert. Politi- og påtalemyndigheter må nødvendigvis ta andre hensyn og ha andre terskler for intervensjon i sitt arbeid enn barnevernet. Selv om barnevernets definisjon av menneskehandel også er straffelovens, har barnevernet tilleggsforpliktelser som går utover dette, og det er viktig at identifiserings og verifiseringsarbeidet ikke organiseres og harmoniseres på en måte som svekker dette. Hensikten med å opprette et sentralt koordinerende organ som skal identifisere ofre for menneskehandel, er at deres vurderinger skal være bindende for alle involverte etater, inkludert UDI, politiet og barnevernet. Skal UDIs, politiets eller barnevernets standarder legges til grunn? I møte med mindreårige ofre kommer forskjellene mellom premissene for vedtakene som gjøres i de ulike etatene fram; mens man i straffesaken skal vurdere om det er hevet over enhver tvil at et overgrep har skjedd, vil man i saker der man vurderer opphold eller barns beste, vurdere om det er rimelig å anta at dette kan ha skjedd. Vi ser allerede noen problemer ved at politiets og påtalemyndighetenes terskler og handlinger legger føringer på arbeidet som gjøres i de to andre etatene. Med et koordinerende organ er vi redde for at terskelen enten blir for høy, altså at politiets og rettens vurdering blir førende for hvordan de andre etatene jobber, slik at flere mindreårige «frifinnes» som ellers ville fått oppfølging og opphold, eller at terskelen bli så lav at klassifiseringene ikke oppfattes som bindende av de involverte instansene. De problemene som i dag kommer fra begrenset samordning mellom etatene, kan vanskelig løses om man enes om en felles minstestandard for hva som skal defineres som menneskehandel. Her forutsetter vi imidlertid at lokalt barnevern tar som sitt ansvar alle barn som oppholder seg i deres kommune, uavhengig av om de er ofre for menneskehandel eller ikke.

I sakene der det i dag er uenighet eller ulik praksis mellom etater, er problemet ofte at det foreligger lite informasjon fordi den mindreårige selv ikke ønsker å dele infor-

masjon. En koordineringsenhet vil ikke nødvendigvis løse dette. Det tar ofte lang tid fra noen fatter mistanke om at et barn er utsatt for menneskehandel, til man får nok informasjon til at det kan konkluderes som verifisert. Ofte er man avhengig av at den mindreårige selv forteller. Det kan ta tid, og barnevernet trenger å sette inn tiltak før barnet er et verifisert offer.

Et annet problem for identifiseringsarbeidet i dag er at mindreårige ikke fanges opp i møtet med personer i førstelinjen. Dette er utfordringer som kan løses med klarere rutiner, økt kompetanse og beredskap i førstelinjetjenesten, ikke minst hos politiet som står i en særstilling når det gjelder å identifisere ofrene. Men det er grunn til å være varsomme med å forsøke å løse dette gjennom å etablere en felles standard. I dag gir rettspraksis gjennom sin lovfortolkning retning til UDI og barnevern om hvordan de skal forstå menneskehandel. Dette er en nødvendig og riktig ansvarsfordeling mellom etatene. Samtidig bør ikke rettens standard bli UDIs og barnevernets. I stedet bør rettspraksis forme de andre etatens forståelse av fenomenet; hvilke handlinger og relasjoner som inkluderes, og så må UDI og barnevernet gjøre sine vurderinger av hvor den nedre grensen skal settes med de tillegghensynene de er satt til å ta.

For at politiets og rettens arbeid skal kunne gi en retning til de andre etatenes arbeid uten å begrense oppfyllelsen av deres forpliktelser, kan det være hensiktsmessig å legge til rette for at det opparbeides mer kunnskap om hvordan handel med barn foregår, blant annet gjennom at flere saker etterforskes, og at man slik får en rettslig vurdering av om alle de ulike formene for utnyttning som UDI og barnevern får kjennskap til, hører inn under menneskehandelsdefinisjonen.

Et behov for mer etterforskning og bredere rettspraksis

Når ansatte i barnevernet skal vurdere om de skal sette i gang tiltak mot menneskehandel som plassering etter barnevernloven § 4-29, har de ofte begrenset informasjon. Dette kan også gjelde når saksbehandlere i UDI skal vurdere om de skal gi opphold på grunnlag av utnyttning til menneskehandel. Ansatte i UDI og barnevernet forteller at de av og til føler seg svært usikre. De har ofte mistanke om overgrep som kan være svært alvorlige, men kan ha lite konkret eller ufullstendig informasjon å forholde seg til. Noen ganger er det historier fra den mindreårige selv, andre ganger er det barnets atferd som gjør at de fatter mistanke. Og som oftest får de ikke noen bekreftelse på om de gjør et riktig valg eller ikke.

De fleste menneskehandelsakene henlegges i dag etter lite eller ingen etterforskning. Etterforskning av menneskehandelsaker er viktig for å kunne straffeforfølge bakmenn, og forebygge at nye overgrep skjer. Men beslutningen om å etterforske kan også virke inn på forståelsen av utnyttning i andre instanser som er involvert i slike saker. Når saker

henlegges kan saksbehandlere tvile på om den informasjonen de har om en sak, er reell eller tilstrekkelig til å handle ut fra, noe som kan svekker innsatsen; noen tolker også det at politiet henlegger, som en indikasjon på at de selv tok feil, noe som kan tenkes å prege deres framtidige vurderinger i lignende saker.

Etterforskning fra politiets side, og eventuell påtale og dom, vil øke kompetansen hos alle aktører i førstelinjen om hvilke former menneskehandel tar, og vil kunne gi aktører i andre etater en trygghet om at de vurderingene de gjør når de plasserer mindreårige eller vurderer asylgrunnlag, er fornuftige.

I dag ligger etterforskningsansvaret til det lokale politikammer. Halvparten av de sakene vi har registrert med mistanke om menneskehandel, er registrert i kommuner som kun har hatt ett eller to mulige ofre i denne perioden. Dette innebærer at etterforskere som håndterer disse sakene, ofte har svært begrenset erfaring og kompetanse på menneskehandel. Menneskehandel er ofte kompliserte saker å etterforske, og kan være svært ressurskrevende, blant annet fordi nettverkene kan strekke seg over flere land. Etterforskningen kan også kreve spesialisert kompetanse, blant annet fordi menneskehandel med barn ofte innebærer utnytting innenfor familierelasjoner eller andre avhengighetsforhold. Dette er argumenter for at etterforskningen av menneskehandelsaker i større grad bør føres i sentraliserte og spesialiserte enheter, enten innenfor politidistriktene eller under Kripas, eller at det tilføres ressurser og kompetanse dersom lokale aktører skal etterforske.

Vi har imidlertid også sett flere eksempler på at manglende undersøkelser i starten av en sak gjør at sentral informasjon og bevis går tapt. Det er derfor også viktig at lokalt politi har tilstrekkelig kompetanse på menneskehandel med barn til at de er i stand til å fange opp situasjoner der mindreårige kan være utsatt for menneskehandel, enten det er mindreårige som blir bragt inn for kriminalitet, eller arbeidsplasser som anmeldes for arbeidslivskriminalitet. I slike tilfeller må lokalt politi ha ressurser og kompetanse som gjør at de kan reagere raskt for å sikre bevis, og ikke minst kunne fange opp mindreårige utnyttet i menneskehandel på ulike områder. Dette gjelder særlig hvordan de forholder seg til mindreårige som blir bragt inn for ulike former for kriminalitet.

En vanskelig omsorgssituasjon innebærer ikke alltid menneskehandel

Vi viser over at det kan være vanskelig å få informasjon om tvangs- og utnyttingsrelasjoner, som gjør det mulig å verifisere ofre for menneskehandel. Det gjør at bare en av tre mulige ofre vi har fått informasjon om kan klassifiseres som verifisert. Det er imidlertid ingen tvil om at de aller fleste av de barna som det er mistanke om er ofre for menneskehandel, har vært i, og i noen tilfeller, er fremdeles, i en svært vanskelig

omsorgssituasjon. Mange har ingen omsorgspersoner – andre har omsorgspersoner som fungerer svært dårlig.

De kravene som stilles for en juridisk avklaring i en menneskehandelsak, er strenge. At en ungdom ikke har voksne omsorgspersoner rundt seg, ruser seg, selger stoff som han høyst sannsynlig får av voksne, og virker redd for å snakke med barnevernsansatte, er ikke nok til å åpne en straffesak etter menneskehandelsparagrafen. Men det betyr ikke at barnevernet trenger å vente til politiet har fått mer informasjon før de kan sette i gang tiltak for ungdommen.

Menneskehandelsbegrepet er dårlig tilpasset til å sikre omsorgen for papirløse ungdommer i drift, eller andre utenlandske mindreårige som oppholder seg i Norge uten gode omsorgspersoner, nettopp fordi det ofte tar så lang tid før de stoler på at det kan være trygt å samarbeide og gi informasjon. Myndighetene er forpliktet, ifølge norsk lov, til å beskytte og sikre skolegang og nødvendig omsorg til alle barn som oppholder seg i Norge, også dem som ikke har papirer eller lovlig opphold, og det uavhengig av om det foreligger menneskehandelsmistanke eller ikke. De lokale barneverntjenestene er gjerne bevisste dette ansvaret, men det er usikkerhet om hvem som skal ivareta dette, og i hvilken utstrekning. I en hverdag hvor mange barnevernskontor opplever at ressursene er begrenset, kan bosatte barn og ungdommer bli prioritert over dem som ikke har formell tilknytning til kommunen.

Menneskehandelsaker kan være svært ressurskrevende saker, og erfarne barnevernsansatte har pekt på at de i håndteringen av slike saker ofte trenger annen kunnskap enn i arbeidet med bosatte barn, som kunnskap om utlendingsloven og returordninger, og ikke minst trenger de en god forståelse av fenomenet menneskehandel, og utfordringer knyttet til dette. Vi mener det må vurderes å opprette spesialiserte team i barnevernet som arbeider med barn og ungdommer som ikke er bosatte eller ikke har lovlig opphold. Dette kan være barn i prostitusjon, tigging, svart arbeid eller narkotikamiljø. Vi ser det som naturlig at et slikt team opprettes i hovedstaden, og eventuelt også i andre områder der det er betydelig opphopning av enslige mindreårige som ikke er bosatte eller har lovlig opphold. Denne gruppen kan også fungere som et kompetanseteam som andre kommuner kan henvende seg til, når de kommer over saker med ungdommer der det er mistanke om menneskehandel. Kompetanse på menneskehandel bør være en sentral del av den kompetansen denne gruppen har, men vi ser ikke at det er hensiktsmessig at de begrenser seg til det som juridisk faller inn under menneskehandelsdefinisjonen. For barnevernet er det naturlig at barnets omsorgssituasjon er det viktigste, og menneskehandelsmistanken bør i all hovedsak kun gjøres relevant i tilknytning til denne.

Den kommunale barneverntjenesten uttrykker behov for at det utarbeides en felles håndbok for saksbehandling som gjelder mistanker om utnytting av barn uten lovlig opphold eller som ikke er bosatt i deres kommune. Rutiner for identifisering og oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel bør være en del av dette.

Vi har gjennom vår undersøkelse blant 185 barnevernkontor sett en rekke eksempler på at når disse kontorene først oppfatter en ungdom som sitt ansvar, fungerer det stort sett svært bra, og de klarer å bruke tilgjengelige tiltak for å ivareta ungdommen. Hovedproblemet ligger først og fremst når de barnevernsansatte nedprioriterer barn som ikke er bosatt i kommunen, og ikke minst, som konsekvens av den uklare ansvarsfordelingen mellom UDI og barnevernet, for mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 med et utvidet omsorgsbehov.

Barnevernets har ansvar for å yte omsorg til alle barn som oppholder seg i deres kommune, men samtidig har UDI ansvaret for den daglige omsorgen for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18. Barnevernet opererer med en annen standard på de institusjonene de driver for norske barn, enn det UDI har på sine mottak for enslige mindreårige. Dette er en villet politikk. Barnevernet skal imidlertid overta ansvaret for mindreårige med spesielle behov. Vår studie viser tydelig at hvor denne grensen går ikke oppleves som avklart for de som gjør jobben i praksis.

Systemsvikt i mottak og mottakskommuner

Det er særlig i kommuner med asylmottak at vi ser at oppfølging av mindreårige med mistanke om menneskehandel ikke følges opp i tilstrekkelig grad, og det svikter både angående rutiner og ansvar for å identifisere og følge opp beboere på mottaket som kan være utsatt for menneskehandel. Vi er i særlig grad bekymret for forholdene rundt transittmottaket for enslige mindreårige asylsøkere som ble flyttet til Eidsberg kommune i april 2013. Det ble tidligere fanget opp langt flere mindreårige ofre for menneskehandel gjennom arbeidet de ansatte gjorde ved transittmottakene. I dag forsvinner bekymring om menneskehandel i kampen om ansvarsfordeling mellom mottaket og lokalt barnevern og politi. Bekymringsmeldinger til den kommunale barneverntjenesten og politiet følges ikke opp, og anmeldelser etterforskes i liten grad. Etter at mottaket ble flyttet, er det nesten utelukkende beboere som blir plukket opp av politiet eller utekontakten i Oslo, som har blitt behandlet som mulige ofre for menneskehandel. Dette begrunnes av instansene med manglende ressurser og kompetanse, og at kommunalt politi og barnevern fraskriver seg ansvaret for barn som bor i transittmottak.

Det er også for svak kompetanse og få ressurser i transittmottaket for å ivareta beboere som trenger ekstra oppfølging. Mottaket har ikke ressurser til å følge opp beboere med atferdsvansker og dem som forsvinner. Det er også uenighet om ansvaret for å ivareta og følge opp ungdommer som forsvinner, men oppspores i Oslo eller andre byer. De ulike instansene oppfatter dem som «ikke våre barn».

Utfordringer i asylsporet for mindreårige ofre

Internasjonale konvensjoner forplikter Norge til å vurdere mulige ofre for menneskehandel som barn dersom det er tvil om personen er over 18 år eller ikke. Gjennomgang av aldersvurderinger av mindreårige med mistanke om menneskehandel viser at slik tvil ofte kommer offeret til gode når det er mistanke om seksuelle overgrep, og mulige mindreårige ofre for menneskehandel utnyttet til prostitusjon får ofte opphold i Norge, med de mulighetene for assistanse og oppfølging som ligger i dette.

Når mulige ofre for menneskehandel for andre formål enn prostitusjon er identifisert, ser vi en mer variabel praksis. Og i noen tilfeller har vi sett forholdsvis strenge aldersvurderinger. Vi kjenner til flere tilfeller der politi eller barnefaglig ansvarlige som har arbeidet tett med en ungdom, er sterkt uenige i den aldersfastsettelsen som er gjort i asylprosessen. Aldersfastsettelse har ofte konsekvenser for asylsøknaden, det påvirker troverdighet og om personen blir vurdert som offer for menneskehandel. I flere tilfeller har dette ført til at barnevernet har måttet avslutte sin oppfølging av en mindreårig de mener er offer for menneskehandel. Vi kjenner også til flere tilfeller der mindreårige selv har endret egen alder og hevder å være over 18 etter at barnevernet har blitt involvert, og der UDI har festet lit til den høyeste oppgitte alderen. Ungdommen har på den måten kunnet definere seg selv ut av barnevernets omsorg.

Det er også grunn til å vurdere om det i dag er gode nok prosedyrer for å fange opp og følge opp informasjon om utnytting når barn registrerer seg hos PU og inngår i asyl- og mottakssystemet. Det er i dag mange eksempler på at mindreårige forteller om utnytting og menneskehandel i asylintervjuet, men at dette ikke fanges opp før lenge etterpå. I noen tilfeller sendes det bekymringsmelding til lokalt barnevern, som ikke responderer, men det er svært få tilfeller der mindreårige følges til barnevernvakten eller lokalt barnevern i Oslo på bakgrunn av den informasjonen som kommer fram i asylintervjuet. Det finnes en vilje til å gjøre et godt arbeid under asylregistreringen, men vi frykter at det ikke er tilstrekkelig kapasitet og beredskap til å ivareta asylsøkeres sårbarhet. Denne bekymringen forsterkes når ankomstene øker i antall.

Strenge beskyttelsestiltak ved plassering etter § 4-29

Bestemmelsen i barnevernloven § 4-29 åpner for bruk av strenge beskyttelsesvilkår som hemmelig adresse, besøksforbud, forbud mot å forlate institusjonen og kommunikasjonsbegrensninger. Vilråene for inngrep i den personlige integritet er således hjemlet i lov og har et legitimt formål. Det skal alltid foretas en vurdering av barnets beste, og barnets rett til medbestemmelse skal ivaretas. Likevel er det grunn til å reise spørsmål om hvorvidt de strenge beskyttelsestiltakene som innebærer frihetsberøving, er nød-

vendige i den utstrekning de praktiseres. Vi har problematisert lengden på plasseringen etter denne paragrafen sammenlignet med tiden politiets etterforskning tar, og spør om dette er et uttrykk for uhensiktsmessig, og muligens unødvendig, maktbruk. Det anbefales at 1) når et barn plasseres på denne typen beskyttelsestiltak, må det følge at etterforskning prioriteres høyt, 2) sikkerhetsrisikoen vurderes mer konkret, og 3) en plassering etter andre bestemmelser i barnevernloven vurderes fortløpende.

Barnevernet etterspør alternative tiltak som kombinerer enkelte beskyttelsestiltak med en mer tilpasset plassering for barnet. Det mangler i dag kunnskap om hva slags erfaringer det er gjort med alternative plasseringer. Vi anbefaler at bruk av mildeste inngreps prinsipp i slike saker evalueres.

Retur til rehabilitering lokalt

Ifølge forpliktelsene i Europarådskonvensjonen har et offer for menneskehandel rett til forsvarlig oppfølging og rehabilitering. Barnevernets midlertidige plassering etter barnevernloven § 4-29 kan være begynnelsen på en slik oppfølging. Den videre oppfølgingen kan være avhengig av oppholdsstatus. Hvis barnet blir værende i Norge med midlertidig eller permanent opphold, har norske myndigheter ansvar for å sikre rehabilitering. Dette kan for eksempel være i form av ettervern i regi av barnevernet. I tilfeller der barnet skal returneres til hjemlandet, skal det også sikres oppfølging og rehabilitering. I en del tilfeller er det barnevernmyndighetene i landet som gis omsorgs-ansvar eller ansvar for tiltak for oppfølging. I flere tilfeller ved retur til Romania har dette ikke fungert, og barnet har raskt returnert til familien, også i situasjoner der det var familien som var mistenkt for å utnytte barnet. Retur har derfor erfaringsmessig vært problematisk i flere tilfeller.

Det er også flere eksempler på at mindreårige som det er sannsynliggjort at er ofre for menneskehandel, får avslag på asyl selv om de kommer fra land der det ikke er rimelig å anta at de vil få tilfredsstillende oppfølging som mindreårige ofre ved retur.

Vi anbefaler at erfaringene med retur av barn utsatt for menneskehandel til land uten gode sosiale systemer evalueres. Myndighetenes ansvar for oppfølging og rehabilitering bør gis betydelig vekt i vurderinger av sterke menneskelige hensyn når søknaden til et barn utsatt for menneskehandel avgjøres.

Referanser

- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010). Barneverntjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere og andre mindreårige personer i mottak, omsorgssentre og kommuner. Q-06/2010.
- Barne- og familiedepartementet (2005). Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten. RS Q-24/2005.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2006). Barnevernets ansvar for mindreårige som er utsatt for menneskehandel og samarbeid med andre etater. RS Q-11/2006.
- Brunovskis, A. & Surtees, R. (2007). *Leaving the past behind? When victims of trafficking decline assistance: Summary report*. Fafo-report 2012:31/Nexus Report.
- Brunovskis, A. & Surtees, R. (2008). Agency or Illness – The Conceptualization of Trafficking: Victims' Choices and Behaviours in the Assistance System. *Gender, Technology and Development*, 12(1), 53–73.
- Brunovskis, A., Skilbrei, M.-L. & Tveit, M. (2010). *Pusterom eller ny start? Evaluering av refleksjonsperioden for ofre for menneskehandel*. Fafo-rapport 2010:45.
- The Finnish National Rapporteur on Trafficking in Human Being* (2010). Report. Helsinki.
- Gautun, H. (2009). *Det nye barnevernbyråkratiet. En studie av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevernet*. Fafo-rapport 2009:41.
- Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) (2013). *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Actions against Trafficking in Human Beings by Norway*. GRETA(2013/5).
- Kjerschow, P. (1930). *Straffeloven med kommentar og tillegg*, Oslo: Aschehoug.
- Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel KOM (2015). Rapport fra Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel. Oslo: KOM – Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel i Politidirektoratet.
- Lidén, H. & Seland, I. (2011). *Fritidsaktiviteter for barn på asylmottak*. Rapport (2011:002). Institutt for samfunnsforskning.
- Lidén, H., Eide, K., Hidle, K., Nilsen, A.-C. & Wærdahl, R. (2013). *Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere*. Rapport (2013:003). Institutt for samfunnsforskning.
- Liden, H., Seeberg, M. L. & Engebrihtsen, A. (2011). *Medfølgende barn i asylmottak – livssituasjon, mestring, tiltak*. Rapport (2011:1) Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

- Paulsen, V., Michelsen, H. & Brochmann, M. (2015). *Barnevernets arbeid med barn i asylsøkerfasen. Faglige utfordringer og barrierer i mottaksapparatet*. Rapport. NTNU Samfunnsforskning, Avdeling for mangfold og integrering.
- Pettersen, L. C. (2015). *Tracking the trafficker?: A qualitative study of the investigation of trafficking in human beings in Norway*. Masteroppgave, Polithøgskolen.
- Plambech, S. (under publisering). God Brought You Home – The Moral Economy of Deportation in the Lives of Nigerian Sex Worker Migrants. Paper presentert på konferansen Thinking about going «home». PREMIG PRIO, Oslo 20-21 august 2015.
- Salvesen, C. H. (2014). *Du ser det ikke før du tror det: Identifisering av barn som ofre for menneskehandel*. Masteroppgave, Universitetet i Bergen.
- Skilbrei, M-L. (2010). Taking Trafficking to Court. *Women & Criminal Justice*, 20(1), 40–56.
- Stang, E. G., Aamodt, H. A., Sverdrup, S., Kristofersen, L. B. & Winsvold, A. (2013). *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. Regelkunnskap og praksis*. NOVA.
- Sønsterudbråten, S. (2013). *Bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel. Tverretattlig samarbeid i Oslo og Bergen*. Fafo-rapport 2013:01.
- Tyldum, G. & Brunovskis, A. (2005). Describing the unobserved: Methodological challenges in empirical studies on human trafficking. *International Migration*, 43(1–2), 17–34.
- Utlendingsdirektoratet (UDI) (2010). Oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel. RS2010-141
- Utlendingsdirektoratet (UDI) (2011). Utlendingsforvaltningens ansvar for å legge til rette for å identifisere og gi oppfølging til mulige ofre for menneskehandel, RS2011-007.
- Utlendingsdirektoratet (UDI) (2011). Håndtering av spørsmål knyttet til menneskehandel i asylsaker. IM2011-002.
- Utlendingsdirektoratet (UDI) (2012). Behandling av asylsaker fra enslige mindreårige søkere – særlig om aldersvurdering. PN-2012-011.
- Utlendingsdirektoratet (UDI) (2015). Krav til identifisering og oppfølging av beboere i mottak som kan være utsatt for menneskehandel eller vold i nære relasjoner. RS2015-007.
- Vollebæk, L. R. (2012). *Menneskehandel med Barn. Barnevernets kunnskap og arbeid med barn utnyttet i menneskehandel*. Rapport. Redd Barna, September.
- Winsvold, A. (2011). *Evaluering av prosjektet: Sammen for barn og unge bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge*. NOVA-Rapport 18/2011.
- Åkerman, I. (2012). *Barn utsatta för människohandel – en nationell kartläggning*. Rapport 2012:27. Stockholm: Länsstyrelsen Stockholms Län.

Ikke våre barn

Barnekonvensjonen gir alle barn de samme grunnleggende rettighetene til liv, utvikling, beskyttelse og deltakelse, uansett hvem de er og hvor de bor. Denne, og andre internasjonale konvensjoner, forplikter Norge til å bistå og beskytte barn som oppholder seg i Norge, også mot menneskehandel. I praksis er det ofte vanskelig å bistå og beskytte barn og ungdommer som oppholder seg i Norge uten papirer, og uten egnede omsorgspersoner. Politikken som skal ivareta mindreårige ofre for menneskehandel befinner seg i skjæringspunktet mellom migrasjonskontroll og ivaretagelse av barnets beste. I denne rapporten ser vi på hvordan det norske samfunnet møter barn og unge utsatt for menneskehandel. Vi går gjennom rettspraksis, utfordringer i identifiseringsarbeidet, og systemene for oppfølging, etterforskning og assistanse til denne gruppen.

INSTITUTT
FOR SAMFUNNS-
FORSKNING



UiO **Institutt for kriminologi og rettssosiologi**
Det juridiske fakultet



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2015:45
ISBN 978-82-324-0249-6
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20550