



Representantforslag 100 S

(2016–2017)

fra stortingsrepresentantene Rigmor Andersen Eide, Hans Fredrik Grøvan, Geir Jørgen Bekkevold og Kjell Ingolf Ropstad

Dokument 8:100 S (2016–2017)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Rigmor Andersen Eide, Hans Fredrik Grøvan, Geir Jørgen Bekkevold og Kjell Ingolf Ropstad om styrket innsats mot at barn utnyttes i menneskehandel

Til Stortinget

Bakgrunn

Menneskehandel er vår tids slaveri, og ifølge FN lever omkring 27 millioner mennesker som slaver i verden i dag. Dette er langt flere enn under den transatlantiske slavehandelen, da om lag 11,5 millioner afrikanere ble fraktet over Atlanterhavet. Forslagsstillerne mener at slaveri er et hensiktsmessig begrep som retter oppmerksomheten mot den grove utnyttelsen av mennesker som finner sted i verden i dag – utnyttelse av barn, kvinner og menn til å utføre arbeid og tjenester, som prostitusjon og vinningskriminalitet, salg av narkotika og tigging, ved bruk av vold, trusler og andre kontrollmekanismer.

En særlig sårbar gruppe blant ofre for menneskehandel er barn. Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) estimerer at 5,5 millioner barn lever som slaver i dag. Disse utnyttes i stor grad til det samme som voksne. Småbarn utnyttes som sexslaver eller som arbeidskraft. I mange tilfeller er dette barn uten foreldre eller andre omsorgspersoner, mens i andre tilfeller er foreldre eller slekt involvert i utnyttelsen. Et særlig voksende marked for handel av barn er som sexslaver på nett, hvor kjøperen kan sitte hjemme i sin egen stue og kjøpe overgrep av barn i et annet land.

Ifølge Palermo-protokollen artikkel 3a kjenne-tegnes menneskehandel av tre hovedelementer: ut-

nyttelse, tvang/forledelse og forflytning. Forslagsstillerne vil understreke at det for mindreårige ofre ikke settes krav om tvang for å vurdere dette som menneskehandel. All rekruttering, transport, mottak eller husing av mindreårige med sikte på utnyttning anses som menneskehandel.

Forslagsstillerne vil peke på at barn er særlig sårbare for utnyttning på grunn av sin avhengighet av andre mennesker. Utnyttning av barn i ulike former er et voksende problem og muliggjøres blant annet av krig, fattigdom og at en i dag er inne i den største flyktningkrisen siden andre verdenskrig.

Gjennom internasjonale konvensjoner er Norge forpliktet til å hjelpe og yte bistand til ofre for menneskehandel, blant annet gjennom Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel fra 2005, FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet fra 2000 og tilleggsprotokollen om menneskehandel, Palermoprotokollen, som ble ratifisert i 2003. I tillegg kommer FNs barnekonvensjon som ivaretar barns spesielle sårbarhet, blant annet gjennom statens plikt til å verne barn mot seksuell utnyttning (artikkel 34). Artikkel 35 gir staten plikt til å forhindre kidnapping, bortføring eller salg av barn. I tillegg har staten ansvar for å beskytte barnet mot alle typer for utnyttning og treffe egnede tiltak for å fremme fysisk og psykisk rehabilitering og sosial reintegrering av et barn som har vært utnyttet.

Menneskehandel er et internasjonalt problem som krever internasjonale løsninger. Samtidig ser man at flere og flere ofre for menneskehandel blir identifisert i Norge, og forlagsstillerne mener Norge må ta ansvar i kampen mot vår tids slaveri, både som pådrivere for internasjonale løsninger og ved å hjelpe mennesker som er ofre for dette i Norge. Forslagsstillerne mener at svakheter i Norges håndtering av saker med barn som er ofre for menneskehandel, fører

til at barn ikke får den omsorgen de trenger eller at de ikke redde ut av utnyttelsessituasjonen.

Omfang i Norge

Å tallfeste antall barn som er ofre for menneskehandel i Norge er vanskelig, da dette er barn som bakmenn ønsker å holde skjult, eller som selv unndrar seg kontakt med voksenpersoner eller offentlige institusjoner. I rapporten «Ikke våre barn» (Tyldum et al. 2015) viser resultatet av en surveyundersøkelse blant politi, barnevern og Utlendingsdirektoratet (UDI) at 52 mindreårige har fått verifisert status som ofre for menneskehandel i Norge. Samtidig oppga de tre instansene at det fra januar 2012 til juni 2015 var mistanke om 139 tilfeller av menneskehandel med barn. Ifølge Institutt for samfunnsforskning utgjorde mindreårige om lag 11 prosent av det totale antallet rapporterte ofre i Norge i 2014.

Rapporten identifiserte tre hovedgrupper av barn som særlig sårbare for å bli ofre for menneskehandel:

- mindreårige jenter fra Afrika sør for Sahara som blir utnyttet i prostitusjon
- gutter fra Nord-Afrika som blir utnyttet til narkotikasalg og annen kriminalitet
- gutter og jenter fra Øst-Europa som blir utnyttet til prostitusjon, tyveri og annen kriminalitet

Til nå er alle barn som er identifisert som ofre for menneskehandel migrantbarn, enten enslige mindreårige eller barn fra EU- og EØS-områder som reiser alene eller sammen med foreldrene sine. Bakgrunnen og erfaringene til barn i de ulike gruppene kan ha noen fellespunkter, men er i stor grad ulike, og tiltak må derfor sikre at alle barn som er ofre for menneskehandel i Norge, får den hjelpen de trenger, uavhengig av om de kom hit alene eller i følge med omsorgspersoner.

Forsvinninger fra asylmottak

I 2016 forsvant 182 enslige mindreårige asylsøkere fra norske asylmottak. En tredjedel av disse forsvant i desember måned. Det er lite sikker kunnskap om hvor de savnede barna oppholder seg. Noen bor trolig sammen med venner eller familie i Norge, mens mange havner på drift i Europa. Det fryktes også at flere av barna som forsvinner fra mottak, blir trukket inn i kriminelle miljøer og blir utnyttet eller utsatt for kriminelle handlinger, som for eksempel menneskehandel.

UDI sendte i desember 2016 et bekymringsbrev til Justis- og beredskapsdepartementet om forholdene på mottak for enslige mindreårige asylsøkere. I brevet står det følgende:

«UDI antar at den økte uroen i mottakene kan

knyttes til økt usikkerhet og opplevelse av maktesløshet hos beboerne som en følge av økningen av begrensede og tidsbegrensede tillatelser».

Videre har UDI, på bakgrunn av den økende uro og usikkerhet i mottakene blant enslige mindreårige asylsøkere det siste halve året, bedt regjeringen utarbeide forslag om å lovfeste ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere og klargjøre hvilken omsorg de har krav på. UDI mener det er behov for klarere standarder, og viser blant annet til at det er klare regler for hva som er forsvarlig omsorg for barn på barnevernsfeltet. Kristelig Folkeparti ønsker i utgangspunktet at barnevernet skal ha omsorg for enslige mindreårige asylsøkere også mellom 15 og 18 år, men innser at det ikke er politisk flertall for dette. Forslagsstillerne mener derfor UDIs innspill til lovgivning er nødvendig å få på plass. Det vil sikre lik omsorg i alle typer mottak, det blir lettere for barnevernet å vite når de skal gripe inn, og det kan bidra til bedre omsorg og oppfølging som blant annet kan føre til at færre barn velger å forlate mottakene.

Samarbeid og ansvarsulverisering

En utfordring i forbindelse med å forebygge, avdekke og etterforske menneskehandel med barn er uklar ansvarsdeling og manglende samarbeid mellom viktige instanser. Dette har vært et sentralt punkt i ulike rapporter og i kritikken av Norges behandling av disse barna. Rapportene «De sa du må» fra Institutt for samfunnsforskning og «Oppfølging av mulige mindreårige ofre for menneskehandel i Norge» fra Fafo, som begge ble lansert våren 2016, peker på utfordringer knyttet til at både barnevern, utlendingsmyndighetene og politiet har ansvar for oppfølging av sakene. Blant enslige mindreårige asylsøkere avgjør barnets alder hvem som har ansvar for barnet, i tillegg vil status på asylsøknaden kunne føre til at ingen føler ansvaret da barnet enten skal bosettes i en annen kommune eller skal returneres. Kapasitet og kompetanse blant ansatte på omsorgssentre og mottak varierer også, noe som kan føre til at menneskehandel ikke blir avdekket eller at barna rekrutteres mens de for eksempel bor på mottak.

Utfordringer med samarbeid og uklar ansvarsdeling får også konsekvenser for oppfølgingen barnet får etter at menneskehandel er avdekket eller det er mistanke om dette. Hva slags oppfølging barnet skal ha, avhenger av behovet for sikkerhetstiltak, omsorg og helsehjelp. Her er ulike alternative tiltak. UDI kan gi refleksjonsperiode eller opphold eller barnevernet kan ta over omsorgen etter ulike paragrafer i barnevernloven. Barnevernloven har også en egen paragraf som omhandler situasjoner der det er fare for at barnet blir eller kan bli utnyttet til menneskehandel (§ 4-29). Etter denne paragrafen kan barnevernet tvangsplassere barn som mistenkes eller er verifiser-

te ofre for menneskehandel, men bare hvis politiet vurderer at dette er nødvendig for å beskytte barnet. Politiet får dermed en sentral rolle i avgjørelsen av hvilket tiltak som settes inn, og ifølge Fafos rapport er det svært variabelt hvilken oppfølging barna får hvis politiet ikke vurderer en plassering etter barnevernloven § 4-29 som nødvendig. Forslagsstillerne vil peke på at barnevernet har mulighet til å overta ansvaret for et barn som er offer for eller mistenkes å være offer for menneskehandel med hjemmel i flere ulike paragrafer, da dette handler om å sikre barnet god nok omsorg, og at det er viktig at barnevernet tar i bruk disse oftere enn i dag i slike saker.

Både Fafo og Institutt for samfunnsforskning foreslår at det opprettes en sentral enhet, enten innenfor barnevernet eller politiet, som har ansvar for å følge opp saker som omhandler menneskehandel med barn. Forslagsstillerne mener at barnevernet er best skikket til å sikre et barneperspektiv i arbeidet med sakene, og at det er naturlig at det er barnevernet, som bør ha omsorgen for barnet, som også får en koordinerende rolle for samarbeid rundt de ulike elementene i en slik sak. En slik enhet vil kunne sikre en god oppfølging av barna, forbedre samarbeidet mellom ulike instanser og kan ha en veiledende funksjon overfor lokale barnevernkontor som mistenker menneskehandel eller har barn som er ofre for menneskehandel i sin kommune.

Kompetanse

Det er lite erfaring med menneskehandel i barnevernets, politiets og utlendingsmyndighetenes førstelinjetjenester, spesielt i små kommuner. Og selv i større kommuner som Bergen og Oslo er det sjeldent en saksbehandler har mer enn én eller to saker med barn som er ofre for menneskehandel. Den manglende kompetansen fører til at barn ikke får rask og riktig hjelp, da personene de møter i barnevern, politi eller UDI ikke vet hvordan man avdekker menneskehandel eller hvilke tiltak som finnes. Fafo peker på at dette spesielt gjelder barn som utnyttes i andre typer menneskehandel enn prostitusjon. Identifiseringen av jenter som utnyttes til prostitusjon skjer oftere, da dette er noe man er klar over skjer. Fafo skriver videre at mange saksbehandlere og politibetjenter har hatt mistanke om menneskehandel i saker, men har latt være å gripe inn da de ikke hadde bevis for dette. For politiet er det særlig viktig å legge vekt på bevisførsel, men det er også viktig at man skiller mellom politiets og barnevernets roller i slike saker. Barnevernet kan og må vurdere om omsorgssituasjonen til barnet er god nok og sette inn tiltak etter dette. Barnevernet skal ikke ta stilling til om det er nok bevis til å føre en sak for retten, og politiet må uavhengig av bevis melde en bekymring til barnevernet hvis de

mistenker at noe er galt i omsorgssituasjonen til barnet eller at det er menneskehandel involvert i saken.

Forslagsstillerne mener det er avgjørende at fagfolk som arbeider i barnevern, politi og UDI har kompetanse på menneskehandel. Særlig gjelder dette saksbehandlere og andre som ofte er de første som møter barnet. Opplæring i hva som kjennetegner menneskehandel, hvordan en skal gå fram for å avdekke menneskehandel, hvilke tiltak som finnes og samarbeid med andre instanser bør inn i grunnutdanningene for å sikre at alle som møter disse barna har noe kunnskap om dette og vet hva de skal se etter. Det er også viktig at enslige mindreåriges representanter gis opplæring i dette og hva som er deres ansvar i slike saker.

Det er også viktig at ansatte i omsorgssentre og mottak for enslige mindreårige har kompetanse på menneskehandel, slik at de raskt kan avdekke tilfeller og forebygge at barn blir ofre for menneskehandel etter at de har kommet til Norge. Forslagsstillerne viser til at Kristelig Folkeparti ved behandlingen av Dokument 8:13 S (2015–2016) 15. mars 2016 fikk gjennomslag for forslaget om at det skal opprettes egne team mot menneskehandel på mottak for enslige mindreårige, som kan oppdage ofre og forhindre at de blir utsatt for menneskehandel eller rekruttert til kriminelle miljøer fra mottak (jf. vedtak 529 (2015–2016)). Slike team, som ligner teamene som tidligere eksisterte på Hvalstad Transittmottak, vil sikre at det er kompetanse på menneskehandel på mottak for enslige mindreårige og at ofre blir fulgt opp på en god måte. Dessverre har oppfølgingen av dette vært mangelfull. Regjeringen mente at Stortingets intensjon var ivaretatt ved at UDI har retningslinjer som skal sikre at mottakene klarer å identifisere mulige ofre for menneskehandel og gi dem tilpasset oppfølging, men dette er noe helt annet og et dårligere tilbud enn det Stortinget vedtok. Forslagsstillerne fremmer derfor dette forslaget på nytt.

Forslagsstillerne viser til at saker med barn fra EU/EØS-land ofte er særlig kompliserte, da disse barna ofte reiser med foreldre eller andre omsorgspersoner. Fafo viser til at det er stor usikkerhet i barnevern og politiet for når man kan gripe inn og hvordan man skal arbeide med saker som omhandler barn som ikke hører hjemme i Norge, men i et annet EU/EØS-land. Det har også kommet fram eksempler på at ulike utnyttingssituasjoner har blitt forklart med at dette handler om kultur. Det vises også til at barna ofte ønsker å gjenforenes med omsorgspersonene de er i Norge sammen med. Forslagsstillerne vil understreke at barnevernet har ansvaret for å sikre at alle barn som oppholder seg i Norge, har god nok omsorg og er beskyttet mot utnyttelse. Forslagsstillerne vil samtidig peke på at det er viktig med god kulturkompetanse i barnevern og politi for å sikre godt samar-

beid og kommunikasjon med barnet og omsorgspersoner, men kultur må aldri bli en unnskyldning for å ikke gripe inn eller beskytte et barn som har behov for hjelp.

Etterforskning

Som nevnt ovenfor peker Fafo på politiets nøkkelrolle i menneskehandelsaker og at deres avgjørelser kan få konsekvenser for hvilken omsorg og hvilke tiltak som settes inn. Politiet er avgjørende for å ta bakmenn, og det er derfor viktig at politiet har et bredt utvalg av metoder til etterforskningen og kapasitet til å etterforske slike saker. Tidligere politiadvokat i Hordaland, Rudolf Christoffersen, viser blant annet til at politiet er helt avhengig av å kunne spane på barnet i utnyttingssituasjonen for å ha mulighet til å ta en sak for retten.

Barnets egen forklaring er sentral i etterforskningen. Mange barn som har opplevd overgrep og misbruk, kan slite med å organisere historien sin og gi en fullstendig versjon ved første møte. Ofte kommer informasjonen bitvis når barnet føler seg tryggere på situasjonen de er i. Samtidig er det mange barn som føler ansvar for det som har skjedd med dem, og måten menneskehandel skjer på gjør også at barnet ikke alltid forstår hva som har skjedd. For eksempel kan det for barnet virke tilfeldig at en slektning dukker opp hjemme hos dem og tilbyr foreldrene å ta med barnet til en bedre fremtid i Europa, og at det videre også er tilfeldig at andre voksenpersoner dukker opp senere for å «hjelp» barnet med å skaffe seg inntekt eller lignende. Det er viktig at de som avhører barn har forståelse for ulike reaksjoner og har kompetanse på avhør av barn. Institutt for samfunnsforskning tar også til orde for en prosessuell og fleksibel metode for innhenting av informasjon, slik at sårbarhet og utnyttings erfaringer kan identifiseres over tid. I tillegg må andre deler av systemet, som for eksempel barnevern og UDI, delta i dette og bistå politiet i å samle informasjon.

Forslagsstillerne mener at avhør av barn om menneskehandel bør foretas på Barnehusene på samme måte som ved avhør av barn med andre overgreps-, tvangs- og voldserfaringer. Her møter de voksne med barnefagligkompetanse og kompetanse på hvordan gjøre avhør av barn.

Oppfølging

Det at det er så mange ulike instanser involvert i saker med barn og menneskehandel er også en utfordring for oppfølgingen av barnets helse og behov for rehabilitering. En sentral enhet, som nevnt ovenfor, vil også kunne få i ansvar å sikre at barn får den hjelpen de har behov for etter at menneskehandel er avdekket. Hjelp til bearbeiding av overgrep må settes inn raskt, og kan ikke vente på eventuell avkla-

ring av asylsøknad, hvor barnet skal bosettes eller politiets etterforskning. Disse barna må få bedre tilgang til spesialisthelsetjenesten slik at de kan få hjelp til både psykiske og fysiske helseutfordringer.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

for s l a g :

1. Stortinget ber regjeringen sikre at førstelinjetjenesten til barnevernet, politiet og utlendingsforvaltningen har tilstrekkelig kompetanse om menneskehandel som involverer barn.
2. Stortinget ber regjeringen opprette en sentral enhet i barnevernet med ansvar for oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel og veiledning til lokale barnevernkontor i saker hvor menneskehandel mistenkes.
3. Stortinget ber regjeringen gjennomgå taushetspliktsreglene for førstelinjetjenesten til barnevernet, politiet og utlendingsforvaltningen for å sikre at disse ikke er til hinder for samarbeid i saker som gjelder mindreårige ofre for menneskehandel.
4. Stortinget ber regjeringen gi Statens barnehus ansvar for å avhøre barn som er utsatt for menneskehandel, på lik linje med andre overgrepsutsatte barn.
5. Stortinget ber regjeringen sikre økt kompetanse på menneskehandel hos dem som representerer enslige mindreårige asylsøkere.
6. Stortinget ber regjeringen sikre alle barn som er utsatt for menneskehandel, tilgang til spesialisthelsetjenesten slik at de raskt kan få hjelp til å bearbeide traumer.
7. Stortinget ber regjeringen opprette team mot menneskehandel som kan oppdage ofre og forhindre at barn blir utsatt for menneskehandel eller rekruttert til kriminelle miljøer fra asylmottak.
8. Stortinget ber regjeringen sikre rask bosetting av enslige mindreårige asylsøkere, særlig de mellom 15 og 18 år som er spesielt sårbare for rekruttering til menneskehandel, for å sikre en stabil omsorgssituasjon og at oppfølgingsansvaret blir tydeliggjort.
9. Stortinget ber regjeringen sikre at enslige mindreårige asylsøkere med begrenset opphold på grunn av manglende ID bosettes umiddelbart.
10. Stortinget ber regjeringen fjerne adgangen til å gi begrenset opphold til enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år, ved at utlendingsforskriften § 8-8 fjernes.

11. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om lovfesting av ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere, hvilken omsorg disse barna har krav

på og hvilke krav som stilles til mottak med enslige mindreårige asylsøkere.

19. april 2017

Rigmor Andersen Eide

Hans Fredrik Grøvan

Geir Jørgen Bekkevold

Kjell Ingolf Ropstad

