

Guri Tyldum

Oppfølging av mulige mindreårige ofre for menneskehandel i Norge



Guri Tyldum

Oppfølging av mulige mindreårige ofre for menneskehandel i Norge

© Fafo 2016
ISSN 0804-5135

Omslagsfoto: Colourbox.com
Omslag: Fafos Informasjonsavdeling
Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	4
1 Innledning.....	5
Prosjektet.....	6
2 Aktørene og ansvarsfordelingen mellom dem	7
Mindreårige i asylsystemet.....	7
Oppfølging av mindreårige ved mistanke om menneskehandel.....	8
3 En oppgave man gjør bare én gang	10
4 Tid- og ressurskrevende saker.....	15
Politiet	15
Barnevernet	16
5 Hvor lenge kan det gå før noen reagerer?.....	19
6 Er «barn på drift» ofre for menneskehandel?.....	22
7 Noen ganger fungerer det.....	26
8 Konklusjon	27
Litteratur.....	29

Forord

Dette notatet presenterer resultatene fra en studie som ser på oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel i Norge, finansiert av Barne- og likestillingsdepartementet. Jeg er takknemlig for denne muligheten til å se nærmere på hvordan ungdommer følges opp ved mistanke om menneskehandel. Vi håper at funnene vil danne grunnlag for en bedre politikkutforming og bidra til en bedre oppfølging av ungdommer som oppholder seg i Norge uten å være bosatt.

Takk til alle informanter som har satt av tid til å snakke med meg, og særlig til alle de som har fortalt om beslutninger de angrer på, og som har delt med meg hvordan de i dag ville gjort ting annerledes. Takk til Tove Eriksen i Politidirektoratet og Eyvind Aavatsmark Berg hos Kripas for hjelp til å få informasjon fra politiets systemer. En særlig takk til Eli Ferrari de Carli, for profesjonell og engasjert oppfølging fra departementet. Takk også til kollega Jon Rogstad, Anette Brunovskis og Anne Britt Djuve for gode kommentarer og innspill underveis.

Fafo, 09.05 2016

Guri Tyldum

1 Innledning

Denne studien handler om ungdommer som ikke er bosatt i Norge, og som er mulige ofre for menneskehandel. De kan oppholde seg i Norge som EØS-borgere, papirløse eller asylsøkere uten endelig vedtak. Noen er det mistanke om at har blitt eller vil bli utnyttet i prostitusjon, andre utnyttes til kriminalitet eller andre former for tvangsarbeid.

Spørsmålet som reises i notatet er hvorfor oppfølgingen av ungdommer som ikke er bosatt i Norge ofte svikter, selv om det foreligger mistanke hos mottakspersonale, politi barnevern eller andre, om utnytting og menneskehandel. Utgangspunktet er enkelt:

Når det foreligger mistanke om menneskehandel har de ulike institusjonene detaljerte instruksjoner for hva som skal gjøres, for å sikre at man kommer i gang med etterforskning, at det vurderes om det er fare for at barnet/ungdommen forsvinner, og at han/hun kommer i kontakt med kompetente fagpersoner som kan ivareta barnet/ungdommen fysisk og psykisk. Denne studien viser at situasjonen er langt mer komplisert. Vi har fulgt ungdommer der det her vært konkrete mistanker om menneskehandel, og vi ser på hvordan de har blitt møtt av representanter fra ulike sentrale institusjoner.

Gjennom en systematisk kartlegging av erfaringer hos politi, barnevern og UDI, samlet vi i løpet av høsten 2015 inn informasjon om 139 mindreårige der det forelå mistanke om menneskehandel. Barna og ungdommene som utnyttes, kan ha svært ulik bakgrunn og ulike grunner til å være i Norge. Også formene for utnytting de er utsatt for, varierer stort. Evner de norske institusjonene å hjelpe disse ungdommene? En 15-åring fortalte i registreringsintervjuet hos Politiets Utlendingsenhet (PU) at hun kom fra Italia og hadde blitt tvunget til å prostituere seg der. De ansatte på mottaket hun ble sendt til, mistenkte at hun reiste inn til byen for å selge sex i helgene. Hvordan klarte de involverte institusjonene å ivareta henne? Og hva skjer med den 16 år gamle jenta som bryter ut i gråt i registreringsintervjuet, og forteller at hun er sendt til Norge for å gifte seg, men er redd og ikke vil? Eller den 16 år gamle gutten som fanges opp etter et grovt ran, som er rusavhengig og har vært på drift i Europa i flere år, uten omsorgspersoner. En gutt og en jente på 15 og 17 samler inn penger til falske formål sammen med faren. Faren dømmes for svindel og får også en menneskehandeldom for å ha utnyttet ungdommene. Men settes det inn tiltak for å bedre disse ungdommenes livssituasjon?

I dette notatet peker jeg på noen mekanismer som er sentrale for å forstå oppfølgingen av denne gruppen. Først gir jeg en kort presentasjon av de mest sentrale aktørene som ikke bosatte barn og ungdommer kan komme i kontakt med, og de rollene disse aktøre-

ne har i møte med ungdommene. Deretter viser jeg hvorfor disse sakene oppleves som svært krevende, og at mange mangler kompetanse både til å identifisere ofre og til å sette i verk relevante tiltak. Når dette også kan være svært tidkrevende og kostbare saker, gir dette samlet sett sterke insentiver til å legge menneskehandelsaker nederst i bunken. Fragmenteringen av ansvaret for disse ungdommene gjør at ungdommene kan fortelle historier om overgrep til en lang rekke voksenpersoner uten at noen setter inn tiltak. Avslutningsvis ser jeg på erfaringene med retur av mindreårige til barnevernsinstitusjoner eller omsorgspersoner i EØS-land, før jeg avslutter med en diskusjon rundt den rollen politiets utlendingsenhet har og kan ha, for å identifisere mindreårige ofre for menneskehandel.

Prosjektet

Denne studien bygger videre på en kartlegging av mindreårige ofre for menneskehandel i Norge, *Ikke våre barn* (Tyldum, Lidén, Skilbrei, Dalseng & Kindt 2015), og den er finansiert av Barne- og likestillingsdepartementet.

Etter at vi hadde gjennomført studien for å kartlegge omfang, stod vi igjen med mange ubesvarte spørsmål. Ikke minst var det uklart hva som hadde skjedd med ungdommene som ble indentifisert som mulige ofre. Mye tydet på at mange ble sluppet på gata igjen uten oppfølging, til tross for alvorlige mistanker om utnyttning – kunne det stemme? Hadde de blitt ivaretatt av noen andre til slutt? Vi har gravd videre i noen av historiene for å finne ut hva som egentlig skjedde, og slik har dette vært en blanding av etterforskning, bokettersyn og forskning, der jeg har prøvd å følge ungdommer og finne de ulike saksbehandlerne forklaringer på de valgene de har gjort. Ingen liker å snakke om ting de ikke har gjort, men kanskje burde, og det har vært spesielt vanskelig å få folk til å fortelle. Det imidlertid viktig å understreke at dette notatet ikke handler om individer som svikter. Når svikten i oppfølgingen av noen av disse ungdommene er så total, i alle ledd, og stort sett overalt i landet, handler det ikke om enkeltpersoner som ikke gjør jobben sin. Da må vi lete i det institusjonelle rammeverket, for å finne årsaker til at så mange kan la være å ta ansvar når de står overfor såpass alvorlige bekymringsmeldinger.

2 Aktørene og ansvarsfordelingen mellom dem

Mindreårige i asylsystemet

I løpet av de første ukene i Norge, vil enslige mindreårige asylsøkere være i kontakt med en rekke ulike aktører som de kan fortelle om utnytting til, eller som av ulike grunner kan fatte mistanke om at ungdommen er eller kan bli utsatt for utnytting. De fleste kommer først i kontakt med Politiets Utlendingsenhet (PU), som gjennomfører registreringsintervjuet. Dersom det kommer fram informasjon som vekker mistanke om menneskehandel, skal de ansatte informere lokalt barnevern, enten i Oslo, eller i kommunen mottaket de skal til ligger, samt mottak, UDI og politi.

I tilknytning til registreringsintervjuet får den mindreårige også tildelt en representant. Representanten skal følge opp at den mindreårige og vedkommendes behov blir ivare tatt. Det være seg i forhold til asylsak, omsorg på mottak eller i bofellesskap, økonomi, helse, skolegang, familiegjeforening eller andre saker.

UDI har imidlertid den daglige omsorgen for asylsøkere mellom 15 og 18 år. Etter registreringsintervjuet skal ungdommer mellom 15 og 17 på egne mottak for enslige mindreårige asylsøkere (EMA). De fleste kommer først på et transittmottak, før de flyttes til en avlastningstransitt, før de kommer til et ordinært EMA mottak hvor de normalt vil bo fram til de blir bosatt i en kommune.

EMA-mottakene har forholdsvis enkel standard, men har likevel større tetthet av personale og mer oppfølging enn mottak for voksne. Mottakene har også barnefaglig ansvarlige, som skal ha barnefaglig kompetanse. De har et ansvar for å identifisere ungdommer som mulige ofre for menneskehandel, og de kan sette inn tiltak som å gi skjermet boenhet eller flytte ungdommen til et annet mottak om nødvendig, men UDI og mottakene som arbeider på oppdrag fra dem, har ikke mulighet til å bruke makt, eller holde ungdommer tilbake uten samtykke. Når det foreligger mistanke om menneskehandel, vil det primært være lokalt politi og barnevern som skal vurdere om det er behov for ytterligere tiltak for å sikre forsvarlig omsorg og sikkerhet for ungdommen.

Selv om UDI har ansvaret for den daglige omsorgen for EMA, har kommunalt barnevern ansvaret for at alle barn som befinner seg i deres kommune er i en forsvarlig omsorgssituasjon. Det kommunale barnevernet har også ansvar for å sikre at mindreårige asylsøkere med spesielle behov får nødvendig oppfølging ut over det UDI kan tilby. I

tillegg har det kommunale barnevernet ansvar for oppfølgingen av enslige mindreårige EØS-borgere og andre enslige mindreårige som ikke har registrert en asylsak.

I Proposisjon 102 LS (2014-2015) fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet defineres barnevernets ansvar for alle bosatte barn. Norsk barnevern kan også treffe nødvendige beskyttelsestiltak i hastesaker for barn som oppholder seg i Norge, men som er bosatt i andre land. Etter departementets oppfatning er vedtak etter §§ 4-6, 4-25 og 4-29 å regne som hastevedtak som kan treffes for barn som oppholder seg i Norge, men som har vanlig bosted i en annen stat. Vedtakene vil bortfalle når myndighetene i den staten der barnet har vanlig bosted treffer nødvendige beskyttelsestiltak.

Oppfølging av mindreårige ved mistanke om menneskehandel

Mindreårige ofre for menneskehandel er en sammensatt gruppe, som kan ha blitt utsatt for en rekke ulike former for utnyttning. Hva slags oppfølging og assistanse mindreårige ofre for menneskehandel skal ha, avhenger av hvilke behov for sikkerhet, omsorg og helsehjelp de har som konsekvens av det de har blitt utsatt for. Det er flere ulike muligheter for tiltak og oppfølging: UDI kan gi refleksjonsperiode eller opphold med begrunnelse i menneskehandel. Barnevernet kan ta over omsorgen og plassere ungdommen på institusjon etter ulike paragrafer i barnevernloven. Fra 1. august 2012 fikk barnevernloven en bestemmelse, § 4-29, som muliggjør plassering på barnevernsinstitusjon uten samtykke fra barnet eller vergen, ved mistanke om menneskehandel. Ved en slik plassering brukes en av to spesialiserte institusjoner for mindreårige ofre for menneskehandel. Dette er institusjoner som er opprettet og organisert med tanke på den spesielle sikkerhetssituasjonen ofre for menneskehandel kan være i.

For noen mindreårige ofre for menneskehandel, og da særlig de som har rømt fra overgripere, eller som planlegger å vitne mot dem, kan plassering på de spesialiserte 4-29-institusjonene være nødvendig og hensiktsmessig. Det er imidlertid ikke gitt at dette er den beste institusjonsplasseringen for alle mulige ofre for menneskehandel – andre typer akutt-plasseringer og barnevernstiltak kan egne seg bedre. Ikke alle ofre for menneskehandel lever med en akutt sikkerhetsrisiko. Problemfeltet kan for noen ligge i skjæringsfeltet mot rus og kriminalitet. Vi ser også at flere av jentene som søker hjelp eller identifiseres som mulige ofre, er gravide og kan trenge oppfølging i mødre hjem eller i andre institusjoner som er tilrettelagt for unge mødre. Det er også mulig å plassere mindreårige ofre for menneskehandel uten samtykke etter de såkalte adferdsbestemmelsene i barnevernloven § 4-25 annet ledd, eller for barn uten omsorg § 4-6 første ledd. Vi ser imidlertid at i saker der det ikke foreligger en vurdering av sikkerhetsrisiko som muliggjør tvangsplassering etter § 4-29, er det svært variabel praksis med hensyn til hva slags oppfølging mulige mindreårige ofre for menneskehandel får. For en plassering etter § 4-29 krever at politiet finner det sannsynlig at det foreligger en nærliggende og alvorlig fare

for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel, slik at plassering er nødvendig for å beskytte barnet. Hvis ikke politiet vurderer det som nødvendig med plassering etter § 4-29, ser vi ofte at barnevernet heller ikke vurderer plassering etter andre paragrafer. Unntakene ser ut til å være i saker med mistanke om tvangsekteskap. Der kjenner vi til flere saker der barnevernet har tatt ungdommer ut av mottak og plassert dem på barnevernsinstitusjon eller i fosterfamilie.

Politiet har med andre ord en nøkkelrolle i menneskehandelsaker, som kan bli utslagsgivende for om barnevernet overtar omsorgen fra UDI. For å sannsynliggjøre menneskehandel trenger politiet at det foreligger informasjon eller bevis som peker på at noen profiterer på utnytting, eller at ungdommen samarbeider og forteller om utnytting eller bakmenn. Vi har sett en del saker der ungdommer blir akutt plassert etter § 4-29 av barnevernsvakten. Dersom ungdommene er plassert som mulig ofre for menneskehandel ut fra vage mistanker etter at de er tatt for kriminalitet, tigger eller viser tegn på at de er redde, er det vanskelig for politiet å legitimere behovet for tvangsplassering, og det blir vanskelig å opprette en straffesak. Rudolf Christoffersen, som i sin tid som politiadvokat i Bergenspolitiet hadde flere menneskehandelsaker for retten, mener at politiet er helt avhengig av å kunne spåne på ungdommene før de blir tatt ut av utnyttingssituasjonen, om de skal ha mulighet for å ta en sak for retten. Dette fordi disse ungdommenes eget vitnemål gjerne blir tillagt liten vekt i en rettsak, enten fordi menneskehandel har blitt avdekket etter at de har blitt tatt for kriminalitet, eller fordi menneskehandelsidentifisering kan gi grunnlag for oppholdstillatelse, eller fordi historiene de forteller ofte endrer seg mye over tid.

3 En oppgave man gjør bare én gang

Det er svært få saksbehandlere i barnevernet eller ansatte i politiet som har erfaring fra menneskehandelsaker. Rapporten *Ikke våre barn* (Tyldum, Lidén, Skilbrei, Dalseng & Kindt 2015) viser at 139 ungdommer ble indentifisert som mulige ofre for menneskehandel mellom 2012 og juni 2015. Disse ungdommene var inntil 37 ulike kommuner, og 40 prosent har blitt indentifisert og eventuelt blitt gitt oppfølging i små kommuner som kun hadde en eller to saker i hele perioden. Selv i større kommuner som Oslo og Bergen som hadde flere mulige og verifiserte ofre for menneskehandel i denne perioden, var det sjelden at én saksbehandler i barnevernet hadde to eller flere menneskehandelsaker. Den desentraliserte bydelsstrukturen og betydelige utskiftningen av personale fører til at de fleste ansatte starter fra begynnelsen når de møter en slik sak. De ansatte ved de spesialiserte § 4-29-institusjonene for mindreårige ofre for menneskehandel, forteller at det er sjelden de får inn ungdommer som har en saksbehandler som vet hva han/hun skal gjøre. Dette er ikke en del av opplæringen deres, og når hverken de eller kolleger har vært borti slike saker før, blir læringskurven bratt. Institusjonene prøver å lære dem opp, og kommer med anbefalinger til tiltak når de får inn nye ungdommer. Men de ser at saksbehandlerne ofte overlater mye til politiet, slik at det blir politifaglige vurderinger som ligger til grunn for oppfølgingen, og ikke barnevernfaglige.

Plasseringer etter § 4-29 legger opp til at det er det lokale barnevernskontoret som skal følge opp ungdommene i større grad enn ved andre institusjonsplasseringer. Det er grunn til å se nærmere på om dette fungerer etter hensikten. I dag har de ansatte ved de to institusjonene opparbeidet seg betydelig kompetanse på hva slags oppfølging ulike grupper mindreårige ofre for menneskehandel trenger, både rent praktisk, juridisk, og barnevernfaglig. For ordinære saksbehandlere i barnevernet, kan menneskehandelsaker være ganske fjernt fra det de arbeider med til vanlig, og mange har ikke forutsetning til å vite hva de skal gjøre når de står i slike saker. De ansatte ved institusjonene bruker mye tid på å fortelle og til dels overbevise saksbehandlerne om hvordan de bør gripe jobben an.

Mangelen på erfaring med menneskehandelsaker er også et problem for indentifiseringsarbeidet i slike saker. De fleste i politi og barnevern er nå klar over at jenter under 18 år som prostituerer seg, kan være ofre for menneskehandel, og for denne gruppen fungerer indentifisering og oppfølging forholdsvis bra. Men andre typer menneskehandelsaker synes svært vanskelige å indentifisere. Mange saksbehandlere og politibetjenter forteller om observasjoner de har som kan tyde på menneskehandel, men der de ikke har gjort

noe, fordi de føler at de trenger bevis for å kunne handle. For hos politiet er det nødvendigvis fokus på bevisførsel. Det er imidlertid forskjell på hva slags bevisførsel barnevernet trenger for å vurdere om en ungdom er i en forsvarlig omsorgssituasjon, og det politiet trenger for å ta en menneskehandlesak for retten. Her burde det være bedre rutiner på at politiet melder fra om bekymring til lokalt barnevern som kan arbeide videre med ungdommen, og kanskje overbevise han/henne om at det er trygt å fortelle.

I andre saker er det ingen som en gang tenker tanken – at dette kan være menneskehandel. I slike tilfeller behandles ungdommene primært som papirløse eller kriminelle. Saken vi beskriver under er et eksempel på hvordan dette kan foregå. I denne saken ble en mann dømt for menneskehandel på grunnlag av at han har utnyttet barna sine. Ungdommene som var ofre for denne utnyttningen fikk likevel ingen oppfølging eller noe tilbud om assistanse.

Da politiet i XX pågrep en mann og to tenåringsbarn for bedrageri i 2013, gjorde de mye riktig. Politiadvokaten forstod etter å ha avhørt mannen at dette var menneskehandel, og kontaktet politiadvokaten i Bergen, som hadde erfaring fra lignende saker, for å be om råd. Saken endte med en av de få dommene vi har for menneskehandel med mindreårige i Norge i dag. Men i oppfølgingen av ofrene glapp det fort

Da ungdommene ble bragt inn til politiet, ble barnevernsvakten informert. De kontaktet regionskontoret, som fant en akutt plass til ungdommer som de kunne plasseres på ved behov. Ungdommene i denne saken ble imidlertid oppfattet som mistenkte i en kriminalsak, og det er ingen ting i politiloggene eller i loggen hos barnvernsvakten som tyder på at noen tenkte at dette var mulige ofre for menneskehandel den kvelden de ble hentet inn. Politiet kartla om ungdommene kunne sendes til utlendingsinternatet på Trandum, eller et annet mottak, men fikk beskjed om at ungdommene ikke oppholder seg ulovlig i Norge. Etter noen timer ble det besluttet å løslate ungdommene til en onkel, mot meldeplikt. De dukket aldri opp igjen. Det tok ett døgn fra faren ble bragt inn, til de innså at dette var en mulig menneskehandelsak. Ifølge rettspapirene ble en av ungdommene senere pågrepet i et annet europeisk land for tigging.

Den aktuelle politiadvokaten forteller at hun ikke har hørt om mulighetene for å bruke plassering etter barnevernloven § 4-29 når det er mistanke om menneskehandel. Når jeg forteller henne om dette, ber hun meg om å sende informasjon, slik at hun kan informere de andre politiadvokatene. Hos den aktuelle barnevernsvakten kjenner de til barnevernlovens § 4-29, og de har utviklet rutiner for oppfølging av ofre for menneskehandel, som de aldri har brukt. Men de sier at dette er en type plassering som er basert på polititenkning, og de har ikke sett for seg at de skal kunne identifisere noen som offer for menneskehandel om ikke politiet sier det først. Derfor forvent-

ter de at politiet skal ta initiativ til å bruke paragrafen, eller i alle fall til å si at noen skal ha oppfølging som offer for menneskehandel.

I denne saken glipper oppfølgingen fordi ungdommene ikke anerkjennes som ofre med behov for og rett til assistanse. Saken er spesiell fordi den ender med dom, slik at ungdommene kan klassifiseres utvetydig som verifiserte ofre for menneskehandel. Vi har fått informasjon om flere utenlandske ungdommer som blir pågrepet sammen med voksne, eller der det er mistanke om at voksne står bak. I noen av sakene er det også noen innenfor politiet som tror at dette kan være menneskehandel. Som oftest etterforskes ikke saken videre, og ungdommene blir hentet av en som oppgir å være en slektning, og de forsvinner uten oppfølging. Det krever en særlig bevissthet hos politiet for å forstå at ikke-bosatte ungdommer som tas inn for kriminalitet som bedrageri, tyveri, ran, heleri og narkotikaomsetning, kan være ofre for menneskehandel, selv om de ikke ber om hjelp. Politiets jobb er imidlertid først og fremst å etterforske slike saker. Det er barnevernets ansvar å sikre at mulige ofre for menneskehandel får forsvarlig omsorg, og den oppfølgingen de har krav på og behov for.

Det fremstilles imidlertid som uklart hva som er barnevernets oppgaver i møte med ungdommer fra andre EU- og EØS-land og som bor på gata i Norge. Hva skal til for at lokalt barnevern skal gripe inn, og hvor omfattende oppfølging skal de gi? Er det tilstrekkelig å overta omsorgen for en ungdom, om han/hun har uverdige boforhold og ikke går på skole?

En politibetjent forteller at de kom over en ungdom som sov under en bro sammen med andre tilreisende fattige i sentrum av byen. De kontaktet det lokale barnevernskontoret og ba dem komme. Politibetjenten og en kollega ventet med ungdommen under broen i flere timer før representantene fra barnevernet kom. De tok ungdommen inn for en samtale hos barnevernet, som lot ham gå samme ettermiddag, da slektninger kom og hentet ham og sa at de skulle ta ham med tilbake til hjemlandet. Politibetjenten opplevde dette som en meningsløs bruk av politiets ressurser. Han har sett ungdommer som bor ute etter dette, men har da ikke meldt fra til barnevernet om det.

Vi har blitt fortalt lignende historier fra politibetjenter i hele landet, om ungdommer de mener er uten forsvarlig omsorg, som kan være ofre for menneskehandel, og som de har forsøkt å få barnevernet til å ta omsorg for, uten hell. Det virker imidlertid å være uklart hvor omfattende oppfølging barnevernet er forpliktet til å gi overfor denne gruppen.

Vi ser også at ungdommer i asylsystemet ikke får nødvendig oppfølging på grunn av manglende kunnskaper og manglende avklaring av ansvar. En barnevernsansatt gir uttrykk for frustrasjon fordi en ung jente i et bokollektiv for enslige mindreårige asylsøkere i kommunen forsvant med en eldre mann. Lokalt barnevern visste at han hadde kon-

takt med henne og fryktet at noe slikt ville skje. Men de følte ikke at de hadde dokumentasjon nok til å plassere henne etter § 4-29. Saksbehandleren ser ikke ut til å ha vurdert andre typer plasseringer. I en lignende sak forteller en 16 år gammel jente de mottaksansatte om en eldre mann som prøver å få henne med seg, og jenta viser tydelige tegn på stress og nedtrykthet. Barnevernet blir kontaktet, som igjen ber politiet om å bistå i en § 4-29-plassering. Politiet er villige til å bistå, men sier at jenta må ville det selv, noe som er svært uvanlig ting å kreve for plasseringer uten samtykke, og ikke i tråd med retningslinjene til § 4-29. Saksbehandleren forteller jenta at de er klare til å hjelpe henne om hun ber om det, og at hun ikke trenger å si noe, hun kan bare nikke med hodet hvis hun trenger hjelp, eller riste på hodet hvis hun ikke trenger hjelp. Men jenta sitter bare helt stille. Hun blir boende på mottaket og flytter etter hvert til den eldre mannen. I en annen sak er det en ung jente fra Afrika Sør-for-Sahara som unndrar seg kontakt med voksne på mottaket og barnevernet. Hun forteller ingenting, men blir stadig borte noen dager, og ser ut til å ha tilgang på penger. Det er mistanke om at hun prostituerer seg. Men forsvinningene fortsetter fram til ungdommen flytter fra mottak som 18-åring. «Vi hadde en sterk magefølelse av at noe var galt», forteller saksbehandleren. «Men vi hadde ikke nok til å ringe politiet.»

Tilfellene over viser at mange barnevernsansatte involveres i saker hvor de er bekymret for at utnytting skjer, eller kommer til å skje, uten at de har tilstrekkelig erfaring og kompetanse til å vurdere hvilke tiltak som er hensiktsmessige. Noen gir uttrykk for at de tror at barnevernet ikke kan overta omsorgen for barn som UDI har ansvaret for, og at den eneste tvangsplasseringen som kan brukes på utenlandske barn er etter § 4-29. Slike plasseringer mener mange at det er politiet som skal ta ansvar for å vurdere. De er ikke klar over at barnevernet på eget initiativ kan indentifisere og gi oppfølging til mindreårige de mener er ofre for menneskehandel, enten ved å akutt plassere etter § 4-29, eller ved å bruke andre plasseringer.

En annen og relatert problemstilling er knyttet til retur av mindreårige som kan få forsvarlig omsorg i hjemlandet. Til tross for at vi har en rekke rapporter om at rumenske mindreårige har blitt fanget opp i ulike kommuner og bydeler i Norge, med mistanke om menneskehandel eller uforsvarlig omsorgssituasjon, viser det seg at hverken IOM eller den Norske ambassaden i Bucuresti har vært involvert i retur av mindreårige til Romania de siste fire årene. Dersom det har blitt gjennomført returer, ser det ut til at dette er organisert bilateralt av den enkelte saksbehandler. Det kan stilles spørsmål ved om de har forutsetninger for å vurdere om retur er forsvarlig, og til å få på plass nødvendige dokumenter ved retur, dersom de ønsker at lokalt barnevern skal fortsette oppfølgingen. Slike returer kan kreve betydelige ressurser, både i tid og økonomiske midler, om det skal gjøres på en forsvarlig måte. Vi har imidlertid hørt flere historier om returer som blir litt mer løselig organisert, der ungdommer får beskjed om å reise hjem på egen

hånd, eller om ungdommer som har blitt overlevert til lokalt barnevern, for så å dukke opp igjen i Norge få uker senere.

Historiene vi har avdekket viser at både politi og barnevernsansatte trenger økt kompetanse til å handle når de møter ungdommer som er mulige ofre for menneskehandel. Men siden de fleste har en slik sak kanskje bare én gang, er det lite sannsynlig at barnevernsansatte vil kunne opparbeide seg tilstrekkelig erfaring til å ta med seg videre. De fleste starter fra null og må lese seg opp. Derfor vil det være hensiktsmessig å samle og sentralisere oppfølgingen av disse ungdommene i en sentral enhet, som kun arbeider med oppfølging av omsorgsbehov for ikke-bosatte barn. En slik sentralisering vil også kunne sikre at de ikke-bosatte barna slipper å konkurrere med bosatte barn i allokering av ressurser. For saker med mistanke om menneskehandel kan være svært kostbare, for både politi og barnevern.

4 Tid- og ressurskrevende saker

Menneskehandelsaker kan være svært tid- og ressurskrevende for både barnevern og politi. Dette skyldes delvis at sakene i seg selv er komplekse, men også – som diskutert i forrige kapittel – fordi de fleste innen barnevern og politi behandler slike saker kanskje bare én gang og trenger tid og ressurser til å sette seg inn i relevant stoff og nye rutiner.

Politiet

For politiet kan menneskehandelsaker være spesielt kostbare fordi de vanligvis vil være grenseoverskridende; det vil ofte være nødvendig å innhente bevis i utlandet. Dette tar tid og er dyrt. I etterforskningen av en av sakene som førte til dom i Bergen, var etterforskningsgruppen tre ganger i Romania. Først en uke for etterforskning, avhør og ransaking. Deretter var de i Romania to ganger til for å gjennomføre bevisopptak. Det er tidkrevende å organisere slike reiser, både på grunn av byråkratiet involvert i å gjennomføre etterforskning og avhør i utlandet, og fordi det omfatter en lang rekke personer. De to siste gangene måtte de finne tidspunkt som passet for aktor, seks forsvarere og tre bistandsadvokater samt den rumenske dommeren. Da avhørene var ferdige, måtte alle dokumenter oversettes til norsk, inkludert rundt 30 avhør som alle var på minst fem sider.

Alt dette er krevende å planlegge og gjennomføre, og det forutsetter at det er satt av betydelige ressurser både med hensyn til ansatte og økonomiske midler. Dette kan være en del av årsaken til at vi ser at politiet henlegger de aller fleste sakene med mistanke om menneskehandel med mindreårige – også saker der det er snakk om grove overgrep. UDI har gjort tilgjengelige saksmapper for en gruppe mindreårige asylsaker der det har vært mistanke om menneskehandel. Blant disse finner vi en ung jente som forteller at hun har blitt holdt innesperret i et hus og tvunget til å prostituere seg. Hun rømmer fra huset og faller om i armene på en forbipasserende. I UDIs saksmappe står det at hun har tydelige fysiske bevis på å ha blitt voldtatt, hun har mobiltelefon med nummer til kunder og bakmenn, og hun bærer preg av å være traumatisert. Hun forteller at det er andre mindreårige i det samme huset, som også tvinges til å prostituere seg. UDIs saksbehandlere finner saken grundig dokumentert og gir opphold på grunnlag av at hun er offer for menneskehandel. Det uttrykkes ikke tvil i dokumentene. Barnevernet overtar omsorgen for ungdommen, og hun får god og forsvarlig oppfølging. Men hos politiet blir saken henlagt. Vi har fått hjelp hos Kripos for å prøve å finne saken i politiets databaser. Men vi finner ikke spor av den. Vi har plukket ut tre av de groveste menneske-

handelsakene som omhandler mindreårige som UDI gir opphold på grunnlag av, og som de mener er sannsynliggjort på ulike måter. Vi ønsket å finne ut hvorfor de er henlagt. Kripos har bistått oss, og søkt etter saker som omhandler menneskehandel eller de relevante nasjonalitetene i ulike databaser. Sakene er ikke registrert i straffesaksregisteret, noe som tyder på at det ikke har vært noen etterforskning i sakene. Vi kan imidlertid ikke se bort fra at det har vært en begrenset behandling lokalt i politidistriktet uten at det har resultert i noen oppfølging av saken.

Barnevernet

Også for barnevernet kan menneskehandelsaker være svært tidkrevende. En saksbehandler i barnevernet som har jobbet med flere slike saker, forteller at når man arbeider med ikke-bosatte migrantbarn, trenger man innsikt i en rekke fagfelt man normalt ikke trenger i barnevernet. Man trenger å kunne litt om utlendingsfeltet og hvordan asylsystemet fungerer. Ofte trenger man også å vite hvordan man skal vurdere og organisere retur til hjemlandet. Ettersom ungdommene gjerne har vært involvert i kriminalsaker, trenger man å vite litt om strafferett. Man må innimellom koordinere med og forholde seg til verger, asyl- og bistandsadvokater, UDI og politiet. Dette kommer i tillegg til de konkrete prosedyrene knyttet til plassering etter § 4-29 i barnevernloven. En slik plassering krever langt mer av saksbehandlerne enn andre institusjonsplasseringer uten samtykke. Plasseringer etter § 4-29 skal opp for fylkesnemnda hver sjettede uke og forberedelser til fylkesnemndsaker kan være svært tidkrevende. Samtidig presiseres det i § 4-29 at det er det lokale barnevernkontoret, og ikke institusjonen ungdommene bor på, som skal organisere all kontakt med omverden. Enten det er frisør eller helsehjelp så er det saksbehandleren som skal bestille time, og for øvrig ta stilling til hvilke aktiviteter ungdommen skal på. De ansatte på institusjonene forteller at de fleste saksbehandlere ikke er klar over hva som kreves av dem ved en slik plassering, og de bruker derfor mye tid på å informere dem og mase på dem for å få dem til å gjøre disse oppgavene. Ved andre plasseringer er det institusjonen som har ansvar for å koordinere ungdommenes omgang med omverden, inkludert helsesjekk og aktiviteter.

Når politi og barnevern skal vurdere om de skal ta på seg en menneskehandelsak, må de med andre ord også vurdere om de har kapasitet til å ta på seg alt dette arbeidet. Og det i en sak hvor det som oftest er betydelig tvil om hva ungdommen har blitt utsatt for, og der ungdommen selv gjerne gir sterkt uttrykk for at han/hun ikke ønsker hjelp.

Slike saker kan fort bli nedprioritert nettopp fordi det er så mye arbeid med dem. I motsetning til for bosatte barn kan det være uklart hvilken kommune eller bydel som har ansvar for disse ungdommene. Mange er bare innom kommunen eller bydelen en kort tid – enten fordi de er innom PU eller et transittmottak, eller fordi de blir arrestert for tyveri eller narkotikasalgs i en bydel eller kommune, men det er uklart hvor de sover. Er

de i asylsystemet, flyttes de rundt flere ganger før de bosettes i kommune. Dette gjør det mulig å håpe at noen andre tar ansvar, om noen uker eller dager vil et annet politi eller barnevernkontor få ansvaret. Leder på en akuttinstitusjon i Oslo forteller at det gjerne tar flere timer før de får avklart hvem som har ansvar for ikke-bosatte ungdommer som barnevernsvakten har plassert hos dem på nattestid. De ringer da rundt til de ulike barnevernkontorene, og hvis disse avviser at det er de som har ansvaret, er det ikke uvanlig å måtte involvere byrådsavdelingen for eldre og sosiale tjenester for å finne ut hvem som er ansvarlige.

Oslo kommune har gitt noen bydeler øremerkede stillinger for å kompensere for ekstraarbeid til å bistå ikke-bosatte barn. Det er ikke krav om at disse midlene skal brukes på egne stillinger for disse barna, og midlene er i dag brukt til å styrke den alminnelige mottaks- og saksbehandlingskapasiteten. Slik blir heller ikke disse midlene brukt til at enkelte saksbehandlere skal opparbeide seg spesialkompetanse på denne gruppen.

Kostnader for plassering etter § 4-29 i barnevernloven dekkes av staten, slik at den enkelte kommune eller bydel ikke har utgifter til selve institusjonsplasseringen. Men siden oppfølgingen av sakene er så tidkrevende, kan sakene likevel bli kostbare for det enkelte barnevernkontor, da de binder opp betydelige personressurser. Dersom det besluttes å plassere med grunnlag i andre paragrafer, kan det også fort bli kostbart; selv om barnevernet i de fleste kommuner i dag kun betaler en begrenset egenandel for institusjonsplasseringer, går denne egenandelen stadig opp, og institusjonsplasser koster i dag over 60 000 kroner per måned. For en kommune med transittmottak, eller som av andre grunner kan ha store grupper ungdommer uten forsvarlig omsorg, kan også dette bli en stor belastning for det lokale barnevernkontoret. I bydelene i Oslo dekker det enkelte bydelskontor alle utgifter til institusjonsplasseringer, og en slik plassering kan komme opp i 14 000 kroner per døgn. Dersom et kontor får flere langvarige institusjonsplasseringer for ikke-bosatte barn, vil disse utgiftene naturlig nok tas fra midlene som kunne vært brukt på bosatte barn. Mens det kan være tolkningsgrader i hvem som har ansvaret for barn som ikke er bosatt, har de et udiskutabelt ansvar for ungdommer som er bosatt i deres bydel. Det vil være en naturlig konsekvens i et slikt system at oppfølgingen av ikke-bosatte barn prioriteres etter oppfølgingen av bosatte barn, om ressursene er begrenset.

Lederen for akuttinstitusjonen i Oslo forteller at det er sjelden at andre enn barnevernsvakten plasserer ikke-bosatte barn – både etter menneskehandelsparagrafen eller andre akutt plasseringer. Barnevernsvakten dekker ikke selv kostnader ved akutt plasseringer. Regningen går til bydelen ungdommen er bosatt i, eller som de eventuelt befant seg i ved pågripelse om de ikke er bosatt noe sted. Dagen etter plasseringen gjøres det som regel en rask vurdering fra saksbehandlerens side, før ungdommen overlates til mottak, eller slippes på gata igjen. I Oslo er det sjelden lange plasseringer etter § 4-29, om sakene

ikke er initiert av politiet. Det kan stilles spørsmål ved hvorvidt det er i ungdommenes interesse å bli tatt bort fra gata, for å få oppfølging av høy kvalitet etter standardene i norsk barnevern, for så å slippes på gata igjen etter en dag eller to, uten noen videre oppfølging. Kontrastene blir enorme – og kan oppleves forvirrende for ungdommene.

Mange barnevernkontor overlater til politiet å vurdere om det er nødvendig for en ungdom som er plassert etter § 4-29 av barnevernsvakten å bli værende. Politiet starter sjelden etterforskning i en menneskehandelssak om det ikke er en kjent gjerningsperson, eller ungdommen samarbeider. Som tidligere nevnt kan det være vanskelig å reise en sak om de ikke har mulighet til å etterforske og spane før den mindreårige identifiseres og plasseres på institusjon. Dette fordi den mindreåriges egen historie ofte ikke blir tillagt særlig vekt i retten. Politiet trenger med andre ord å spane for å finne fellende bevis. Om ungdommen ikke samarbeider, og det ikke er noen kjent gjerningsperson, er det lite politiet kan gjøre.

Plasseringer etter § 4-29 bygger i stor grad på politiets vurderinger av om det er nærliggende at ungdommen har behov for beskyttelse, og kan være offer for menneskehandel. Det er ulik praksis i ulike politidistrikt av hvor godt underbygget denne mistanken må være. Vi ser imidlertid at en rekke akutt plasseringer som gjøres av barnevernsvakt og lokale barnevernkontor ikke underbygges av politiet, om det ikke er grunnlag for etterforskning og sak. Dette er gjerne saker der det ikke er en kjent gjerningsperson, om ungdommen ikke samarbeider, og der det ikke har vært mulig å etterforske/spane forut for plasseringen. Ved noen barnevernkontor ser det ut til at det er begrenset bevissthet rundt mulighetene for å plassere ikke-bosatte barn etter andre paragrafer. Slik blir omsorgssituasjonen til ungdommen knyttet til politiets vurderinger. Dette er gjerne ikke bare vurderinger av om det er mulig at ungdommen er utsatt for menneskehandel, men av om det er sannsynlig at man kan bygge opp en etterforskning og menneskehandelssak som kan kjøres for retten. I slike tilfeller blir det politifaglige, og ikke barnevernfaglige vurderinger som blir liggende til grunn for hva slags omsorg ungdommene får.

Til nå har vi sett at en betydelig gruppe av barna som plasseres etter § 4-29 ikke har en kjent gjerningsmann, og det er svært uklart hva slags utnytting de har blitt utsatt for. Konsekvensen blir som oftest at de slippes igjen etter kort tid, fordi politiet mener de ikke har gode nok indikasjoner på at de har blitt utsatt for menneskehandel. De ansatte ved akutthinstitusjonene forteller at barneverntjenesten ofte mangler en plan for hva slags oppfølging ungdommene skal ha etter at vedtaket oppheves eller utgår. Som oftest sendes de til mottak, og mange forsvinner derifra etter kort tid.

5 Hvor lenge kan det gå før noen reagerer?

I dagens byråkrati med målstyring og evaluering av måloppnåelse, er det sjelden institusjonene blir målt på å følge opp menneskehandel blant ikke-bosatte barn. Sannsynligheten er også liten for at de vil få direkte kritikk for å ikke følge opp en konkret sak. Mange måles imidlertid systematisk på hvordan de leverer på andre saker, og dersom de ignorerer alvorlige saker med utnyttning eller overgrep av barn bosatt i deres kommune eller bydel, kan dette fort få medieoppslag og andre konsekvenser. Ansatte i politi og barnevern arbeider under et konstant tidspress, der det alltid er mulig å gjøre mer, og de trenger å gjøre tøffe prioriteringer. I lys av arbeidsmengden og kostnadene som er forbundet med slike saker, vil det ofte være rasjonelt for både politi og barnevernskontor å vente lengst mulig med å sette inn tiltak. Ungdommen vil sannsynligvis etter kort tid befinne seg i en annen kommune eller bydel, og slik blir det noen andre som får ansvaret, arbeidet og regningen. For ungdommer i det ordinære asylsystemet er inntil minst fire ulike kommuner før de blir bosatt; først er de inntil PU i Oslo, så kommer de til ankomsttransitt i Eidsberg, før de flyttes til avlastningstransittmottak. Tiden i transitt tar normalt 7–8 uker. Etter dette kommer de på ordinært mottak, og om de ikke får avslag på asylsøknaden, blir de etter hvert bosatt i en kommune. Når ungdommene flytter rundt på denne måten, skapes det klare insentiver for kommunalt politi og barnevern om å vente lengst mulig med å handle ved mistanke om menneskehandel, for å slippe å bruke lokale ressurser. Ungdommen vil jo uansett om få dager (eller timer) ha reist til en ny kommune. Dette er ikke nødvendigvis bevisste strategier, og mange sier at det handler om at de ikke har nok informasjon til å kunne handle, og at det er derfor de venter. Og når ungdommen flytter fra kommunen, melder de fra til mottak og barnevern i neste kommune om at de må være litt oppmerksomme på denne ungdommen.

En utilsiktet konsekvens av denne måten å møte ungdommene på, er at ungdommen til stadighet må fortelle historien sin, ettersom alle aktørene har som første ledd i handlingsstrategien at de skal ha en samtale med ungdommen. Verger, advokater, politi, mottakspersonale på minst tre mottak, barnevernsansatte og saksbehandlere hos UDI ber alle ungdommen om å fortelle. Og selv når ungdommen forteller om grove overgrep eller frykt, ser det ut til at det er sjelden at noen gjør noe før vedkommende har flyttet videre. Fram til bosetting, forteller noen ungdommer historien sin igjen og igjen.

I saken vi nevnte innledningsvis, forteller en 15 år gammel jente om overgrep allerede i registreringsintervjuet hos PU. Hun hadde vært i Sør-Europa i ett år, og var blitt tvunget til å prostituere seg der, forteller hun. PU varsler transittmotta-

ket om mulig menneskehandel, men på grunn av taushetsplikt er det begrenset med opplysninger ut over dette. På grunn av bekymringsmeldingen får jenta en utvidet registreringssamtale med barnefaglig ansvarlig når hun ankommer mottaket, men det settes ikke inn egne tiltak. Det viser seg at jenta forsvinner i helgene, og de ansatte på mottaket tror hun reiser til byen og prostituerer seg. De sender bekymringsmelding til politi og barnevern. Politiet forlegger bekymringsmeldingen, den er ikke registrert i deres systemer og ingen kjenner til den når jeg tar kontakt med dem. Barnevernet sender en saksbehandler til mottaket, som også tar en samtale med jenta. Men heller ikke barnevernet har noe å tilby ut over en samtale. Fremdeles er det ingen som gjør noe for å følge opp ungdommen, og hun fortsetter å reise inn til byen og prostituerer seg. De ansatte på mottaket er fortvilet over at barnevernet ikke griper inn og kontakter UDI sentralt. Ungdommen flyttes til en annen del av landet. Kort tid etter forsvinner hun fra dette mottaket. Vi regner med at jenta fikk anledning til å fortelle historien sin et par ganger til mottakspersonale og lokalt barnevern på det nye stedet også, før hun forsvant, og at verge og kanskje også en advokat har fått høre historien fra henne. Hadde hun blitt lenger, ville hun også ha måttet fortelle på nytt i asylintervjuet.

Å be mindreårige fortelle om overgrepshistorier gjentatte ganger til ulike personer med og uten barnefaglig eller psykologisk kompetanse, uten at noen griper inn, kan betegnes som å utsette ungdommen for et nytt overgrep. Vi risikerer også at når ungdommen til slutt blir bosatt og har større sannsynlighet for å få nødvendig assistanse, kan vedkommende ha sluttet å fortelle. Ungdommen har lært at det ikke nytter.

Det er viktig at sensitiv informasjon ikke kommer på avveie, og i ordinære asylsaker er det kanskje ikke hensiktsmessig at mottakspersonalet kjenner til grunnlaget i asylsaken. Det bør imidlertid vurderes om det er hensiktsmessig eller kan ha negative konsekvenser å be mindreårige som forteller om vold og overgrep, eller frykt, til en rekke ulike voksenpersoner, uten at de opplever at det de forteller får konsekvenser for livssituasjonen deres.

Ifølge helsesøster ved et av EMA-mottakene, argumenterer kommunehelsetjenesten i kommunen deres for at det ikke er hensiktsmessig å sette inn psykologressurser til mindreårige før de blir bosatt. Psykologene føler de ikke har mulighet til å arbeide med barna før de har fått en avklaring på om de får opphold eller ikke. Dette gjelder også mindreårige i særlig sårbare situasjoner. Vi har fått rapporter om at dette er praksis i flere kommuner med EMA-mottak. Selv barn som forteller om grove overgrep vil sjelden få tilbud om annen oppfølging enn en samtale med mottakspersonell eller helsesøster, før de har fått kommune. Unntaket er ungdommer som starter å utagere kraftig eller

begynner med selvskading. Mer innadvendte og stillferdige uttrykk for traumer og psykiske problemer møtes gjerne med råd om hvordan man kan prøve å tenke på noe annet, om de får oppfølging i det hele tatt.

6 Er «barn på drift» ofre for menneskehandel?

Politiets utlendingsenhet er gjerne den første norske institusjonen mindreårige asylsøkere kommer i kontakt med i Norge, og er slik sett sentral for å fange opp mindreårige ofre for menneskehandel. Standardformuleringene de bruker i registreringsintervjuet er laget for å fange opp eventuell menneskehandel, og de har egne moduler med oppfølgingsmoduler for å følge opp, om det foreligger mistanke. PU har egne tiltakskort, som beskriver hvordan intervjuerne skal respondere i ulike situasjoner. I tiltakskortet for menneskehandel står det at dersom det er mistanke om menneskehandel for mindreårige, skal man varsle barnevern, i tillegg til verge, mottak og UDI. Det understrekes at det trenger ikke være positiv identifisering, de skal handle ved mistanke. Men i praksis er det sjelden at intervjuerne hos PU identifiserer mindreårige ofre. Problemet er at de fleste enslige mindreårige som kommer til intervju, passer i profilen for mulige ofre for menneskehandel, slik de er beskrevet i tiltakskortene og annet materiale om menneskehandel. «Vi kan jo ikke varsle om alle – kan vi vel?» forklarte en av intervjuerne hos PU, og belyser utfordringene med å jobbe med denne gruppen. Enslige mindreårige asylsøkere er en særlig sårbar gruppe, og svært mange av dem vil ha blitt utsatt for utnytting på veien hit, de fleste har kommet hit ved hjelp av smuglere og kan ha gjeld til dem eller andre. Det er en svært uklar grense mellom de som bare er «vanlige» mindreårige asylsøkere, og de som er mulige ofre for menneskehandel. Mange mindreårige asylsøkere sier lite, og virker redde. Andre bærer preg av traumer, gråter og virker triste. Og det er ikke uvanlig at de forteller overgrepshistorier, men ettersom de er i ferd med å søke asyl, kan det være vanskelig å vite om man skal feste lit til det som blir sagt. Kanskje de forteller strategisk, i håp om at det vil hjelpe dem i asylprosessen? Uansett er det mange ulike tegn på at noen kan være offer for menneskehandel, som intervjuerne møter nesten daglig.

Når det gjelder noen av ungdommene reagerer intervjuerne, og tenker at noe er galt. I tiltakskortene står det en rekke instruksjoner om ulike aktører som skal informeres, og skjema som skal fylles ut om det er mistanke om menneskehandel. I praksis ser det ut til at intervjuerne og teamlederne ofte nøyer seg med en telefon til mottaket ungdommen skal til om det kun er *mistanke* om utnytting, og informasjonen ikke er entydig. Og det er den sjelden. Mottakene forteller at denne bekymringen gjerne overbringes den som sitter på sentralbordet, som overbringer beskjed til leder eller barnefaglig ansvarlig om at de må være ekstra oppmerksom på ungdommen. Men det er ikke gitt at mottaket er i stand til å følge opp bekymringen, og det ser ikke ut til å være rutiner på at ungdomme-

ne da sendes videre til et mottak som kan gi slik oppfølging. Intervjuerne hos PU fortalte om en mindreårig jente som var blitt utsatt for seksuelle overgrep på veien, og som var svært preget av hendelsen og reagerte negativt på omgang med fremmede menn. I dette tilfellet forsøkte de ansatte ved PU først å få barnevernet i bydelen eller noen andre til å ta ansvar for ungdommen, på grunn av de tydelige traumene og siden reisefølget ba innstendig om hjelp for henne. Til slutt måtte de nøye seg med å melde fra til mottaket (dette var ikke et EMA-mottak, siden hun var ifølge med voksne) om at hun trengte ekstra oppfølging. Mottaket sier de fikk beskjed om at hun ikke skulle ha kontakt med fremmede menn. «Men vi har jo ikke mulighet til å holde henne unna fremmede menn her», forteller de ansatte på det aktuelle mottaket. «Vi har kun ett oppholdsrom og kantine.» De kjente ikke bakgrunnen for oppfordringen, og hadde ikke mulighet til å gi ungdommen annen oppfølging enn den de gir andre som bor på mottaket. De vurderte aldri å sende henne til et annet mottak eller koble inn lokalt barnevern som kunne gi henne bedre oppfølging.

Når meldesystemene som er beskrevet i tiltakskortene for mistanke om menneskehandel ikke alltid følges, må det sees i lys av at det ikke virker som om det er meningen man skal følge alt som står i tiltakskortene. I likhet med annet informasjonsmateriale, beskriver PUs tiltakskort at den gruppen ungdommer som gjerne kalles «barn på drift» skal identifiseres som mulige ofre for menneskehandel. Det står blant annet at det er indikasjon på menneskehandel om ungdommer pågripes i Norge uten papirer, eller de har oppholdt seg i Europa i lengre tid uten omsorgspersoner. Her siktes det til barn og ungdommer som kommer alene til Europa, ofte fra Nord-Afrika, som lever uten papirer og tjener penger på kriminalitet og prostitusjon. I Norge kan man treffe ungdommer som passer til denne beskrivelsen, tilknyttet narkotikamiljøene i de største byene. Om politiet pågriper noen i disse miljøene som ikke har lovlig opphold i Norge, blir de som regel tatt med til PU for å registreres som en asylsak.

Erfaringen viser at barnevern, politi eller UDI sjelden behandler disse ungdommene som ofre for menneskehandel. Om de pågripes på kveldstid, hender det de akuttplaseres av barnevernsvakten, men når ansvarlig barnevernskontor overtar saken, sendes de nesten alltid tilbake til UDI og et mottak for enslige mindreårige etter en dag eller to. Det er svært sjelden at sakene etterforskes av politiet, og det har så langt ikke vært noen menneskehandeldømmer mot noen som har utnyttet papirløse gutter til prostitusjon eller narkotikasalg. I de fleste sakene forsvinner ungdommen fra mottak etter kort tid. De sakene vi kjenner til, har ungdommen enten forsvunnet før de får vedtak i asylsaken, fått midlertidig opphold med retur på 18-årsdagen, eller fått aldersvedtak på at de er 18 år eller over. I praksis ser det ut til at denne gruppen gis dårligere oppfølging enn ordinære EMA, som en konsekvens av innføringen av Hurtigsporet (<https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2014-022/>).

Hurtigsporet innebærer at UDI og PU tilstreber å gjennomføre registreringsintervju, ankomstintervju og håndrotundersøkelse så snart som mulig, for å få fastslått alder og eventuelt beskyttelsesbehov. Ifølge UDI rundskriv RS 2014-022 om innledende saksbehandling i hurtigsporet for enslige mindreårige asylsøkere, skal EMA fra Nord-Afrika, og EMA som søker beskyttelse etter å ha blitt pågrepet av politiet eller som har hatt ulovlig opphold i Norge, omfattes av Hurtigsporet. Det er utviklet for å sikre tidlig innhenting av informasjon om søkeren og hans/hennes beskyttelsesgrunnlag, gi grunnlag for å fastsette alder og fatte vedtak selv om søkeren forsvinner, ivareta akutte oppfølgingsbehov knyttet til søkerens sikkerhet og/eller helse, sikre nødvendig oppfølging av søkeren hos politi og barnevern.

I praksis er det imidlertid sjelden mulig å gjennomføre registreringsintervju, ankomstintervju og håndrotundersøkelse samme dag, da denne gruppen som regel ikke bringes inn av politiet tidlig på formiddagen. Det ser ut til at man da lar ungdommene overnatte i hovedstaden, for å gjøre det lettere å sende dem til ankomstsamtale og håndrotundersøkelse neste dag. Ettersom det ikke er EMA-mottak i Oslo, har de blitt sendt til ankomsttransittmottaket for voksne. Ifølge de ansatte på ankomsttransitt skiller dette mottaket seg fra ordinære mottak ved at de har mindre personale, ettersom de ikke skal ha aktivitetstilbud til beboerne, da de normalt kun bor der et par dager. Videre har dette mottaket en spesialavtale med UDI, som innebærer at de ikke kan si nei til beboere. Asylsøkere som av ulike grunner (rus, aggresjon, psykiske problemer eller lignende) ikke er ønsket på andre mottak, vil få botilbud her. Det er ikke separate avdelinger – oppholdsrom og spiserom er felles for alle. Det vil si at EMA med mistanke om menneskehandel blir sendt ikke bare til et mottak for voksne, men et mottak med spesielt mange voksne med rus og psykiske problemer, og der det er mindre personale enn på andre voksenmottak. I tillegg, da vi besøkte mottaket var ikke barnefaglig ansvarlig klar over denne praksisen, og trodde det ikke ble sendt EMA til dem.

Da jeg fulgte oppfølgingen av en 16 år gammel gutt som hadde blitt tatt av politiet for ran, og som viste seg å ikke ha papirer, ble jeg fortalt at han hadde blitt sendt til ankomsttransitt for å overnatte. Gutten kom inn til PU om ettermiddagen, og det var ikke tid til å starte registrering. Han ble ikke sendt til EMA-mottak, siden han ble omfattet av hurtigsporet. På voksentransittmottaket ble han kort tid etter ankomst observert sammen med flere voksne, blant dem en mann som omtales som den mest aggressive på mottaket, med betydelige psykiske problemer. Den andre var en voksen med tilknytning til rusmiljøet, fra samme land som ungdommen. Noen timer etter ankomst ble gutten observert med poser med øl, og det var tydelig at han ruset seg. Utpå natten ble han så utagerende at politiet måtte komme og hente ham, og han ble akutt plassert på barnevernsinstitusjon på grunn av rus. De ansatte på barnevernsinstitusjonen omtalte gutten som rolig og høflig. De sa han fortalte at han var redd de timene han var på voksentransittmottaket. Barnevernskontoret i bydelen ble koblet

inn neste dag. De så ikke behov for ytterligere oppfølging, og gutten ble overlatt til UDI. Da representanten fra EMA-mottaket kom for å hente ham, nektet han å bli med. Vi vet ikke hvor han befinner seg nå.

Det har ikke vært mulig å finne ut hvor mange enslige mindreårige asylsøkere som er sendt til ankomsttransitt, men vi vet at minst tre er forsvunnet i løpet av det døgnet de er der, mellom oktober 2015 og februar 2016.

Instrukser om identifisering og oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel, som omfattes av EMA uten papirer, og ulike beskrivelser av barn på drift, fører til forvirring og reduserer legitimiteten til informasjonsdokumenter og identifiseringsarbeidet. I praksis er det svært sjelden disse ungdommene blir gitt oppfølging som ofre for menneskehandel, selv om de til stadighet er i kontakt med ulike representanter for myndighetene. I praksis blir de aller fleste overlatt til UDI, som ikke har mulighet til å bruke tvang for å holde dem tilbake. Det er en gruppe man vet mange uttrykker at de burde gjort noe for, men som det ser ut til å være en stilltiende enighet om at man ikke er i stand til å hjelpe. De er en gruppe som alltid blir nevnt når man snakker om hvem ofre for menneskehandel er, men som ikke behandles som ofre for menneskehandel av de involverte institusjonene. For alle parter vil det være hensiktsmessig om man enten forandrer retorikken, eller praksisen rundt denne gruppen.

7 Noen ganger fungerer det

Avslutningsvis er det viktig å understreke at oppfølgingen av ofre for menneskehandel fungerer godt på noen områder. Når ungdommen blir bosatt i en kommune, står barnevernssystemet som regel klare til å ta imot. Da er det ikke lenger tvil om hvem som har ansvaret. Ungdommen har fått opphold, og det psykiske stresset og usikkerheten som asylprosessen innebærer, kan legges til side. Også her kan det være en rekke utfordringer og kompetansebehov, men vi ser sjelden den totale svikten som vi så ofte finner for ikke-bosatte barn. Når vi intervjuer lokalt barnevern om menneskehandelsaker blant bosatte barn, opplever vi et helt annet engasjement og innsatsvilje. Det er altså i perioden fram til ungdommene får en kommune at vi ser et bekymringsfullt ansvarsvakuum.

Vi ser også at i menneskehandelssaker som initieres av politiet, eller der ungdommen samarbeider slik at det raskt blir konkretisert en bakmann det kan reises tiltale mot, klarer UDI, politiet og barnevernet å samarbeide, og i slike tilfeller ser vi oftere at ungdommene får mer omfattende og bedre tilrettelagt oppfølging. Det ser ut til at politiets identifisering av ofre for menneskehandel veier tyngre i systemet, og fører som oftest til at de andre etatene også følger opp. Dagens system for oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel er også innrettet mot ungdommer som er ofre i en pågående etterforskning av menneskehandel. Når det er en pågående etterforskning, med kjente bakmenn og kjent overgrepshistorie som de fleste fester lit til, ser det ut til at de ulike aktørene i større grad klarer å samarbeide om å sikre omsorgen til den mindreårige, og for at sakene kommer for retten. I disse sakene opplever saksbehandlerne og andre det som meningsfullt og hensiktsmessig med langvarige institusjonsplasseringer. Og siden det oppleves som hensiktsmessig, er det er en sterkere vilje til å bruke ressurser på dem.

8 Konklusjon

Jeg introduserte i innledningen en gruppe ikke-bosatte ungdommer som er mulige ofre for menneskehandel. Hvordan gikk det så med dem? Jenta som fryktet tvangsekteskap gikk det bra med. Hun har fått en fosterfamilie, og får oppfølging i den kommunen transittmottaket ligger i. Men med de andre gikk det ikke like bra. Jenta som fortalte om tvangsprostitusjon i Italia, ble flyttet til et mottak lengre fra Oslo, i håp om at hun da ikke ville prostituere seg mer. Hun forsvant kort tids etter fra mottaket. De to søsknene i tenårene som ble pågrepet sammen med faren sin, ble hentet av familiemedlemmer hos politiet, og ifølge rettspapirene reiser de nå rundt i andre europeiske land for å tjene penger til familien. Og den rusavhengige gutten som ble pågrepet av politiet, fikk to netter på en akuttinstitusjon hos barnevernet, før han ble forsøkt overlevert til et mottak. Han ønsket ikke å bli med til mottaket, og det er ukjent hvor han nå befinner seg.

Om disse ungdommene er ofre for menneskehandel eller ikke, kan være vanskelig å vurdere uten etterforskning og mer informasjon. Det er imidlertid ingen tvil om at de alle befinner seg i en svært vanskelig omsorgssituasjon. Mye tyder på at barnevernet slik de er organisert i dag, ikke evner å sikre at sårbare ikke-bosatte barn får forsvarlig omsorg. Dette handler delvis om manglende ressurser, og behov for å prioritere, og at dette er barn det er mulig å nedprioritere, hvor man kan håpe at noen andre vil ta ansvar. Men det handler også om at svært få barnevernkontor har nødvendig kompetanse og erfaring som gjør dem i stand til å håndtere spørsmål knyttet til retur, § 4-29-plasseringer eller rusavhengige ungdommer uten papirer. Dette er områder der det er ønskelig med erfaring fra lignende saker, og betydelig tid og økonomiske ressurser, for å få gode resultater. I dagens system der få saksbehandlere håndterer en sak med mistanke om menneskehandel mer enn én gang, er det i liten grad mulig å lære fra én plassering til den neste. Mange saksbehandlere har opplevd å ha en bratt læringskurve, og gode tanker om ting de ville gjort annerledes en annen gang. Men får ikke anledning til å sette denne erfaringen ut i praksis.

Det er ganske klart at dagens barnevernsstruktur ikke evner å sikre forsvarlig omsorg for ikke-bosatte barn. Det bør vurderes om det skal opprettes en sentral enhet som kan ha ansvar for oppfølging av disse barna. Denne enheten vil da kunne opparbeide rutiner rundt retur til ulike EØS land, og gi assistanse til papirløse ungdommer i rusmiljøe, samt sikre nødvendig ekspertise rundt bruk av ulike plasseringer uten samtykke for ikke-bosatte barn, inkludert plasseringer etter § 4-29.

Politiet arbeider nå med en større grad av sentralisering av etterforskning og oppfølging av menneskehandelssaker, og vi tror dette er både nødvendig og hensiktsmessig. Men politiet trenger også en sterkere bevisstgjøring og kompetanseheving blant personer i førstelinjen, slik at de blir i stand til å identifisere mulige ofre og ungdommer som utnyttes til ulike former for kriminalitet.

Litteratur

- Prop. 102 LS (2014-2015). *Lov om gjennomføring av konvensjon 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn, og endringer i enkelte andre lover, og samtykke til ratifikasjon av konvensjonen*
- Tyldum, G., Lidén, H., Skilbrei, M.-L., Dalseng, C. F. & Kindt, K. T. (2015). *Ikke våre barn. Identifisering og oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel i Norge*. Fafo-rapport 2015:45, Oslo: Fafo.

Oppfølging av mulige mindreårige ofre for menneskehandel i Norge

Dette notatet handler om ungdommer som ikke er bosatt i Norge, og som er mulige ofre for menneskehandel. De kan oppholde seg i Norge som EØS-borgere, papirløse eller asylsøkere uten endelig vedtak. Noen er det mistanke om at har blitt eller vil bli utnyttet i prostitusjon, andre utnyttet til kriminalitet eller andre former for tvangsarbeid.

Notatet peker på noen av årsakene til at oppfølgingen av mindreårige som ikke er bosatt i Norge ofte svikter, selv om det foreligger mistanke om utnyttning og menneskehandel.



Fafo

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

Fafo-notat 2016:09
ISSN 0804-5135
Bestillingsnr. 10233