



**FYLKESNEMNDA FOR BARNEVERN OG SOSIALE SAKER,  
OSLO OG AKERSHUS**

BARNE-OG LIKESTILLINGSDEP.	
Arkivkode	410.0
Dato	2/11 -09
Saksnr.	2009/02908

- 021

**Høringsuttalelse til forslag om endring i barnevernloven :  
Barn som kan være ofre for menneskehandel - adgang til  
midlertidig plassering uten samtykke på institusjon for  
beskyttelse og omsorg..**

Fylkesnemnda i Oslo og Akershus vil bemerke:

Generelt:

Forslaget reiser mange prinsipielle spørsmål om bruk av tvang når formålet verken er straff eller behandling. Fylkesnemnda går ikke nærmere inn på det internasjonale regelverket som omfatter slik lovgivning, og viser til departementets egen redegjørelse i høringsnotatet.

Behovet for en egen lovhjemmel:

Fylkesnemnda støtter departementets vurdering av at det er behov for en særskilt lovhjemmel dersom det skal gis adgang til å tvangsinternere barn som er utsatt for menneskehandel.

Hvem forslaget omfatter:

Det fremgår av høringsnotatet at mistanken om at barn har vært ofre for menneskehandel hittil først og fremst har oppstått i forhold til barn i alderen 15-18 år med utenlandsk opprinnelse. Lovforslaget skiller likevel ikke mellom norske og utenlandske barn, om barnet befinner seg her legalt eller illegalt, eller er her alene eller sammen med foresatte, foreldre eller andre. Bestemmelsen setter heller ingen nedre aldersgrense for barn som kan omfattes.

Det kan ikke utelukkes at også barn som er fast bosatt i landet kan være i en situasjon som omfattes av begrepet menneskehandel, slik begrepet er nærmere definert i Palermoprotokollen. Dette kan være norske barn som er involvert i organisert prostitusjonsvirksomhet, vinningskriminalitet mv., men som oftest også vil omfattes av atferdsbestemmelsene i barnevernloven § 4-24. Departementet understreker at de foreslåtte bestemmelser kun er ment brukt i tilfeller der det ikke er mulig å oppnå tilfredsstillende beskyttelse av og omsorg for barnet på annen måte.

Forslaget reiser særlige spørsmål om bruk av tvangsbestemmelser rettet mot utenlandske mindreårige og deres foresatte som ikke bor eller har noen fast tilknytning til Norge. Fylkesnemnda går ikke nærmere inn på de folkerettslige spørsmål som reiser seg, men legger til grunn som et utgangspunkt at norske myndigheter allerede iht. gjeldende lovverk med visse begrensninger kan iverksette tvangsinngrep overfor utenlandske barn som befinner seg her i landet. Det naturlige utgangspunkt har likevel så langt vært at disse barna tilbakeføres til sine foresatte i hjemlandet, evt. med oppfølging fra sitt eget lands barnevernsmyndigheter. I Ot.prp.nr.44 side 105 uttales:

“Hovedprinsippet er at inngrep i akuttsituasjoner må kunne nyttes selv ved kortvarige opphold, f. eks. turistopphold, mens inngrep av mer langvarig karakter vil komme på tale kun ved mer langvarig opphold i landet.”

Lovforslaget berører også i liten grad de mer langsiktige konsekvensene for barnet av de foreslåtte inngrep, herunder biologiske foreldres rettstilling gjennom de forskjellige stadier av prosessen, både før, under og etter tvangsinngrepet. Det fremgår av høringsforslagets pkt. 2.5 at barnet i slike tilfeller ikke kan sendes til foreldre som ikke har legalt opphold i et tredje land. Videre fremgår der at det er et grunnleggende prinsipp at barn som er identifisert som mulig offer for menneskehandel ikke skal returneres til hjemland før faren for at barnet sendes ut i ny menneskehandler er klarlagt.

Selv om hensynet til foresattes rettssikkerhet vil være sekundær, bør det avklares i hvilken grad det forventes at utenlandske foreldre aktivt skal involveres som parter i saken. Inngrepets akutte karakter ved plasseringen, vil ofte tilsa at vanlige informasjons og varslingsrutiner til foresatte ikke kan prioriteres. I noen tilfeller vil det kunne være behov for beskyttelsestiltak nettopp i forhold til foreldre/foresatte som direkte eller indirekte er involverte i menneskehandelen. Det er i denne sammenheng uklart om unntaket mht. de foreslåtte kommunikasjonsbegrensninger (brev, besøks-, telefon kontakt) er ment å omfatte foreldre i kraft av vergemålet eller bare er ment å omfatte den offentlig oppnevnte vergen.

Utenlandsk boende foreldres/foresattes partsrettigheter bør også avklares nærmere mht. deres rettigheter ihht. rettshjelpsloven i slike saker.

Forslaget reiser også spørsmål i forhold til behandlingen av de såkalte "ankerbarna", dvs. barn som sendes hit eller kommer hit alene som mindreårige asylsøkere med tanke på en mulig familiegjenforening. Forslagets betydning i forhold til utlendingsmyndighetene behandling av mindreårige asylsøkere som rekrutteres til menneskehandel før eller etter ankomsten til Norge bør omtales nærmere, også med tanke på hvilken betydning dette vil kunne ha for oppholdsgrunnlaget.

#### Formål og virkemidler:

De omfattende beskyttelsestiltakene omfattes av begrepet "frihetsberøvelse" i EMKs forstand, og er svært inngripende både mht. varighet og gjennomføringen av tiltaket.

Barnevernloven § 5-9 med tilhørende forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon (rettighetsforskriften) av 12.12. 2002 regulerer når det kan benyttes tvang overfor beboere på barneverninstitusjoner, og

hva slags tvang som kan benyttes. Tiltakene etter § 4-29 er verken begrunnet i et uttalt behandlingsbehov eller behov for atferdskorrigeringer.

Forslaget åpner likevel for iverksetting av omfattende beskyttelsestiltak som omfatter påtvunget isolasjon fra omverdenen, herunder begrensning i adgangen/muligheten for å opplyse andre om sitt oppholdssted, begrensning i adgangen til å motta besøk, fratakelse av kommunikasjonsmuligheter med omverdenen (mobil, post eller annet kommunikasjonsutstyr), samt begrenset bevegelsesfrihet. Tiltakets inngripende karakter forsterkes ved at det oftest vil kunne være aktuelt å iverksette slike sikringstiltak samtidig ut fra en ytre bestemt risiko som er utenfor barnets egen kontroll. I tillegg til belastningene ved å være undergitt disse tiltakene, vil barnet kunne oppleve påkjennningene ved å befinne seg i et fremmed land, og uten språklig og kulturell tilhørighet til mennesker og miljø.

I motsetning til den konkrete og situasjonsbestemte anvendelsen av slike tiltak overfor ungdom med alvorlige atferdsvansker, vil de ulike sikringstiltakene kunne opprettholdes samlet, samtidig og sammenhengende over et lengre og uavbrutt tidsrom. Det må videre stilles spørsmål ved om tiltakene tenkes gjennomført i egne institusjoner, eller sammen med ungdom på et annet oppholdsgrunnlag. I så fall må det stilles spørsmål ved om beskyttelsestiltakene vil kunne medføre behov for å begrense kontakten også med andre beboere.

Ut fra tiltakenes sterkt inngripende karakter er fylkesnemnda enig i at beskyttelsestiltak skal være konkret angitt i vedtaket, og at det ikke overlates til institusjonen å vurdere om slike tiltak skal iverksettes eller opprettholdes.

Fordi bestemmelsene bla. åpner for utvidet bruk av tvang under hele institusjonsoppholdet, bør grenseoppgangene/overlappingene mellom tiltakene etter

barnevernloven § 4-24 og § 4-29 kommenteres nærmere. Disse tiltakene har helt forskjellige formål, og det bør derfor gjøres klart om de kan benyttes samtidig, eller/og slik at en § 4-29 plassering kan gå direkte over i en § 4-24 plassering.

Det kan stilles grunnleggende prinsipielle spørsmål ved om formålet, som er å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse, kan forsvare bruk av slike omfattende ufrivillige interneringstiltak over et så langt tidsrom som opptil seks måneder. Denne innvendingen forsterkes ved at vedkommende person skal regnes som mindreårig inntil alderen er nærmere avklart.

#### Betydningen av at barnet samtykke:

I tråd med minste inngreps prinsipp fremholdes det i høringsnotatet at barnet først bør motiveres for frivillig beskyttelse. Det forutsettes videre at en § 4-29 plassering ikke skal benyttes i andre tilfeller enn der dette er strengt nødvendig og når andre mindre inngripende tiltak ikke kan anses som formålstjenelige. Fylkesnemnda forstår lovforslaget slik at et barn ikke kan tas inn i et tiltak som omfattes av § 4-29 på grunnlag av barnets samtykke. Det åpnes således ikke for en tilsvarende plasseringshjæmmel som for barn med alvorlige atferdsvansker, jf. barnevernloven § 4-26. Dette bør eventuelt presiseres nærmere.

Fylkesnemnda vil for sin del ikke anbefale at det ovenfor denne gruppen sårbare barn åpnes for å anvende frihetsberøvende beskyttelsestiltak av den art og omfang som foreslås uten at saksbehandlingen sikres gjennom en kontradiktorisk behandling i fylkesnemnda. Nemnda vil her særlig peke på usikkerheten som lett vil kunne knytte seg til forståelsen av om det foreligger et informert samtykke. Når formålet som her er beskyttelse, vil tiltaket normalt også måtte opprettholdes uavhengig av barnets samtykke. Fylkesnemnda forutsetter likevel at barnets samtykke kan ha

betydning for saksbehandlingen ved at saken kan undergis en forenklet behandling, jf. barnevernloven § 7-5 og § 7-14.

Vedtaketts varighet:

I høringsnotatet fremholdes betydningen av å handle raskt for å forhindre at barnet forsvinner og for å sikre at barnet ikke kan få kontakt med eventuelle bakmenn. Akuttplasseringer forut for fylkesnemndas behandling vil således oftere kunne være regelen enn unntaket.

Det er lite samsvar mellom de korte fristene som følger med fylkesnemndas vedtak at akuttvedtaket ikke har noen tidsbegrensning. Fylkesnemndene har lenge etterspurt en tilsvarende avklaring av fristberegningene i § 4-24, som praktiseres forskjellig både i de ulike nemndene og mellom nemndledere. Hensynene bak de strenge fristreglene tilsier at regelverket utformes så klart som mulig. I praksis kan dette skje ved at departementet klargjør om den midlertidige plasseringen skal anses som en forskuttering av nemndas avgjørelse, dvs. at vedtaket gis samme maksimal grense mht. varighet som fylkesnemndas vedtak, eller skal anses som en ren sikringsbestemmelse med ubestemt varighet innenfor den angitte maksimum fristen på 6 måneder.

Dersom plasseringen kan opprettholdes med basis i akuttvedtaket uten noen nærmere tidsbegrensning, vil plasseringsperioden kunne variere avhengig av kapasiteten i den enkelte fylkesnemnd til enhver tid. Teoretisk sett vil tiltaket kunne opprettholdes på ubestemt tid innenfor hele den lovlige plasseringsperioden. Motsatt vil en tidsbegrensning av akuttvedtaket, stille store krav til saksbehandlingen både i det lokale barnevernet og politiet, men også sikre en høy prioritet av sakene i fylkesnemnda. En frist for varigheten av

et akuttvedtak aktualiseres ytterligere ved at departementet i pkt. 4.1.5 på side 23 forutsetter at akuttvedtaket kan treffes uten krav om omfattende dokumentasjon. Erfaringsmessig vil kravet om mer dokumentasjon ved behandlingen i fylkesnemnda derved lett kunne medføre utsettelse og forsinkelser av forhandlingene for å sikre sakens opplysning. Fristreglene er begrunnet i hensynet til barnets rettsikkerhet, og det bør derfor settes klarere frister også ved akutt plasseringer.

Det bør videre presiseres at de utvidete fullmakten etter rettighetsforskriften § 24 a også skal kunne hjemles i et akuttvedtak.

Det kan for øvrig stilles spørsmål ved om en klagebehandling i tillegg til den ordinære saksbehandlingen angir en hensiktsmessig og formålstjenelig ressursbruk i disse sakene. Det samme spørsmålet kan stilles mht. at forlengelsesvedtak gis med en varighet på bare fire uker. Et alternativ kan være at fylkesnemnda selv setter en frist for varigheten av sitt vedtak innenfor totalfristen, jf. fristregelen i barnevernloven § 4-24.

Fylkesnemnda er enig i at barnet bare skal kunne plasseres i en egnet institusjon. Så lenge formålet med plasseringen er omsorg og beskyttelse, er det imidlertid vanskelig å se at barnet skal kunne plasseres i en behandlingsinstitusjon hvor behandlingen består av et miljøterapeutisk opplegg som er beregnet på ungdom med alvorlige atferdsvansker.

Fylkesnemnda er for øvrig enig i at reglene om nemndas sammensetning og behandlingen i fylkesnemnda for øvrig med de unntak av de særregler som det er redegjort for, følger de ordinære saksbehandlingsreglene som gjelder. Forslaget om at nemndleder alene kan avgjøre spørsmålet om forlengelse tiltres. Det forutsettes at nemndleder som tidligere har behandlet saken ikke skal anses som inhabil.

### Om inngrepskriteriene:

Slik inngrepskriteriet nå er formulert kan det tolkes som at "nærliggende og alvorlig fare" innebærer et skjerpet beviskrav ut over vanlig sannsynlighetsovervekt. Det fremgår av teksten i høringsnotatet for øvrig at dette ikke er hensikten. "Alvorlig" må etter fylkesnemndas syn knyttes til skadevirkningene for barnet, ikke selve risikovurderingen. Se for øvrig nærmere om dette i eget notat vedlagt fra Audun Edvardsen.

Kriteriet i § 4-29 første og andre strekpunkt foreslås endret slik:

- Politiet finner at det foreligger en nærliggende fare for at barnet vil bli alvorlig skadelidende ved at det faktisk utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel "...".

Fylkesnemnda er for øvrig enig i at politiet trusselvurdering må kunne overprøves, og at det legges et alminnelig beviskrav til grunn ved bevisvurderingen. Det må kunne stilles krav om sannsynlighet for at konsekvensene for barnet er eller vil bli alvorlige, herunder må nemnda kunne foreta en forholdsmessighetsvurdering av verdien av inngrepet målt mot belastningene for barnet, jf. § 4-1.

### Om alderspresumpsjonen:

Selv om barnet blir gjenstand for beskyttelsestiltak gjelder forslaget adgangen til å iverksette tvangstiltak. Ihht. alderspresumpsjonen innebærer dette hjemmel til å iverksette tvangstiltak overfor en person som kan vise seg å være myndig. Problemstillingen er derfor annerledes enn når det iverksettes et gode. I forhold til legalitetsprinsippet må tiltaket anses som en frihetsberøvelse og kreve særskilt hjemmel i lov.

### Saksbehandlingen -rettslig overprøving:

Det legges opp til en svært krevende og omfattende ressursbruk



vil derfor støtte departementets gjennomgang av regelverket med tanke på en god harmonisering og en fornuftig ressursbruk. Denne vurderingen bør omfatte den samlede prosessen som nå foreslås både i fylkesnemnda og i rettsapparatet.

Barnet som part m.m:

Et beskyttelsesinngrep vil ikke bare innebære inngrep i barnets rett til kontakt med egen familie, slekt og nærmiljø, men også kunne bety at det holdes borte fra eget land, språk og kultur. Tiltaket etter § 4-29 vil primært kunne rette mot barn mellom 15-18 år, dvs. barn som er i en alder hvor de normalt vil ha selvbestemmelsesrett i en rekke rettslige og personlige spørsmål. Fylkesnemnda er enig i at barnet skal ha selvstendige partsrettigheter. Det skal likevel påpekes at § 4-29 ikke setter noen nedre aldersgrense for hvem tiltakene kan omfatte, og at menneskehandel ihht. definisjonen også kan omfatte små barn. Det bør vurderes nærmere om ikke hovedregelen i barnevernloven § 6-3 derfor vil kunne være dekkende.

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Oslo og Akershus



Hilde Heggelund  
Regionsleder



Marianne Grimsø  
Fylkesnemndsleder