



Barne- og familiedepartementet

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
20/3939 - 29

Saksbeh.:
Silje Therese Nyhus, 952 50 429

Dato:
21.07.2020

Høringssvar fra Oslo kommune - Varsel til fornærmede eller etterlatte når barn under 15 år har begått alvorlige lovbrudd

Jeg viser til Barne- og likestillingsdepartementets høringsbrev av 30. mars 2020, der tre høringsnotater med forslag til endringer i barnevernloven sendes på høring. Høringsfristen er satt til 30. juni 2020. Oslo kommune har bedt om utsatt høringsfrist, og har fått utsatt fristen til 14. august 2020.

Oslo kommunes sender inn separate hørings svar på de tre høringsnotatene. Dette hørings svaret omhandler varsling til fornærmede eller etterlatte når barn under 15 år har begått alvorlige lovbrudd.

Innledning

Oslo kommune vil innledningsvis bemerke at temaet byr på svært krevende avveininger. Varslingsreglene vil gjelde i ytterst få saker. Oslo kommune ser viktigheten av at varslingsregler som foreslått utredes grundig.

Departementet skisserer en prinsipiell endring i rettighetene til fornærmede og etterlatte dersom gjerningspersonen er under 15 år. Eventuelle endringer kan også medføre vesentlige konsekvenser for gjerningspersonen. Oslo kommune er i all hovedsak enig med departementet i at enkelte av problemstillingene er mer nyanserte enn fremstillingen i Riedl- utvalgets utredning. Nedenfor følger en kort oversikt over hovedtrekkene i kommunens hørings svar:

Oslo kommune støtter:

- At det skal være tilnærmet likt vern for fornærmede og etterlatte mot å møte på gjerningsperson, uavhengig av gjerningspersonens alder og uavhengig av om gjerningspersonen følges opp av helsevesenet, kriminalomsorgen eller barneverntjenesten.
- Riedl-utvalgets og departementets vurdering av at det ikke, rettslig sett, er umulig å vedta foreslåtte varslingsregler sett opp mot gjeldende overordnede rettsregler.
- At taushetsplikten ikke er til hinder for at institusjonens leder og politiet, påtalemyndighet eller barneverntjenesten utveksler nødvendig informasjon når det er av betydning for gjennomføring av varsling etter § 6-7 b og § 6-7c.
- At informasjonen som kan gis til fornærmede eller etterlatte skal være svært begrenset.
- At fornærmede eller etterlatte ilegges taushetsplikt om informasjonen de får i medhold av ny § 6-7 b og § 6-7 c.

Oslo kommune støtter ikke:

- At varslingsreglene skal gjelde i saker hvor barnet er flyttet (plassert) med hjemmel i § 4-24 første ledd og alternativet *på annen måte*.
- At det er institusjonen som skal gjøre vurderingen av barnets sikkerhet og gi informasjon til fornærmede eller etterlatte, jf. ny § 6-7 b.
- At det er institusjonens leder eller dennes stedfortreder som treffer vedtak etter § 6-7 c.

Oslo kommune savner:

- En utredning av barnets beste-prinsipp i situasjoner hvor varslingsreglene kan komme til anvendelse, herunder også vurdere barn og unge som fornærmede eller etterlatte.
- En utredning av om praktisering av reglene i nye § 6-7b og § 6-7c er utøvelse av offentlig myndighet og i hvilken utstrekning praktiseringen kan eller bør delegeres til private tjenesteytere.

Oslo kommune vil for øvrig bemerke:

- At varslingsreglene må praktiseres med varsomhet og at det i nytt femte ledd i § 4-24 bør fremgå at fylkesnemnda kun unntaksvis kan beslutte at fornærmede eller etterlatte kan få informasjon om at barnet flyttes (plasseres).
- At det i nytt femte ledd i § 4-24 bør fremgå at reglene om varsling kun kommer til anvendelse når kriminalitetsvilkåret er anført.
- At det i bestemmelsen eller i forskrift bør defineres hvem som regnes som fornærmede og etterlatte.
- At det bør vurderes om det i nytt femte ledd i § 4-24 skal understrekes at varsling ikke skal skje dersom varsling strider mot barnets beste.
- At det i forskrift bør presiseres hva som er fravær fra institusjonen, herunder når uteblivelsen er å betrakte som en rømning som må varsles.

Kommentarer til departementets forslag

Kapittel 3 – Departementets vurderinger og forslag

Til punkt 3.1 Vurdering av behovet for varslingsregler

Å gi informasjon om ungdommen til fornærmede eller etterlatte vil utgjøre et inngrep i ungdommens rett til privatliv. Oslo kommune tiltrer departementets vurdering av at varslingsreglene, slik de er foreslått, kan utgjøre et rimelig forhold til inngrepet i privatlivet. Oslo kommune vil imidlertid understreke at det må gjøres en konkret vurdering av om vilkårene for varsling er oppfylt i hver enkelt sak.

De siste avgjørelser mot Norge i EMD som omhandler barnevern, samt Høyesteretts storkammerdom HR 2020- 662-S, påpeker viktigheten av den konkrete rimelighetsvurderingen i inngrepet. Avgjørelsene kan medføre at fylkesnemnd og domstol vil ha et økt fokus på rimelighetsvurderingen i tiden fremover.

Oslo kommune er enig i departementets vurdering av at det ikke er nødvendig med en endring av formålsbestemmelsen i barnevernloven, så lenge vedtaket ikke strider mot hensynet til barnets beste. Oslo kommune støtter departementets redegjørelse i høringens punkt 3.1.3 (Hensynet til samfunnsvern. Barnevernlovens formålsbestemmelse).

Til punkt 3.1.1 Hensynet til fornærmede eller etterlatte

Oslo kommune støtter departementets vurdering av behovet for informasjon for fornærmede eller etterlatte som utsettes for alvorlige lovbrudd av personer under 15 år. Oslo kommune støtter departementets oppfatning av at ubehaget ved å påtreffe gjerningspersonen kan være like stort, uavhengig av gjerningspersonens alder eller tilregnelighet. Oslo kommune mener imidlertid at reglene må brukes med varsomhet og kun gjelde i saker hvor vilkåret om *alvorlig eller gjentatt kriminalitet* er oppfylt.

Særlig om barn som fornærmede eller etterlatte

Oslo kommune merker seg at departementet, i motsetning til Riedl-utvalget, problematiserer at fornærmede eller etterlatte også kan være barn. Oslo kommune savner en grundigere drøfting av barn som fornærmede eller etterlatte når gjerningspersonen er under 15 år.

Oslo kommune vil vise til at tilfeller der det er et barn som er fornærmet/etterlatt, vil føre til krevende vurderinger av hensynet til det ene barnets beste opp mot hensynet til det andre barnets beste. Oslo kommune savner en vurdering av hvordan hensynene til de ulike barnas beste skal balanseres i slike saker. Oslo kommune mener det er viktig å ha et særlig fokus på å legge til rette for å ivareta barn og unges psykiske helse og generelle velferd dersom de er traumatisert eller på annen måte psykisk preget av et alvorlig lovbrudd. Det motsatte kan potensielt medføre både menneskelige og økonomiske kostnader.

Særlig om informasjonen som skal gis

Oslo kommune merker seg at departementet ikke er enig i Riedl-utredningens vurdering om at et varsel nødvendigvis må inneholde detaljert informasjon om ungdommenes situasjon. Oslo kommune støtter departementet i sine vurderinger av at informasjonen begrenses. Se merknad til punkt 3.3.2.

Særlig om varslingsreglene krever endring av formålsbestemmelsen

Høringsinstansene er særlig bedt om å uttale seg om de foreslåtte varslingsreglene krever endring i formålsbestemmelsen, § 4-1 om barnets beste.

Oslo kommune tiltrer departementets foreløpige vurderinger av at varslingsreglene ikke krever endring i formålsbestemmelsen, § 4-1 om barnets beste. Oslo kommune deler ikke Riedl-utvalgets vurdering av at varslingsreglene nødvendigvis vil føre til at fornærmede og etterlattes rettigheter går foran hensynet til barnets beste. Oslo kommune vil understreke at barnets beste kan variere fra sak til sak. Det må gjøres en konkret vurdering i hver enkelt sak. Oslo kommune tiltrer departementets nyanseringer på dette punkt, men savner samtidig en grundigere vurdering av hvordan barnets beste i slike situasjoner skal vurderes.

Slik varslingsreglene er foreslått vil ikke fylkesnemnda kunne vedta at varslingsreglene kommer til anvendelse dersom det kan medføre fare for barnets sikkerhet, jf. ny § 4-24 femte og sjette ledd.

Det kan tenkes situasjoner hvor barnets sikkerhet ikke er truet og varsling ikke direkte vil være i strid med hensynet til dette barnets beste, men heller ikke opplagt være til barnets beste. Dersom man ser for seg at hensynene som taler mot varsling «nuller ut» ut hensyn til barnet som taler for varsling, kan man stå i en situasjon hvor argumentene for og mot veier like tungt. Oslo kommune mener det er fornuftig at departementet utreder hvordan hensynene bør vektes mot hverandre.

Det er etter Oslo kommunes oppfatning avgjørende å begrense informasjonen som skal videreformidles til fornærmede eller etterlatte. Dersom informasjonen som videreformidles begrenses til et minimum, vil belastningen for barnet i tiltaket også begrenses, se kommentarer til punkt 3.3.2 om begrensning av informasjon.

Videre mener Oslo kommune at det bør vurderes å understreke i ny § 4-24 femte og sjette ledd, at varslingsreglene ikke kommer til anvendelse dersom varsling er i strid med barnets beste.

Til punkt 3.2.1 Ungdommens alder og type barnevernstiltak

Oslo kommune er enig med departementet i at varslingsreglene bør avgrenses til å gjelde for barn under 15 år som har begått alvorlig kriminalitet og som følge av dette blir flyttet (plassert) i institusjon med hjemmel i § 4-24, og departementets vurdering av å avgrense mot frivillig opphold med hjemmel i § 4-26. Oslo kommune vil imidlertid understreke at varslingsreglene kun bør gjelde når barnet er flyttet (plassert) med hjemmel i § 4-24 første ledd, etter alternativet «alvorlig eller gjentatt kriminalitet».

Prosessuelle forhold ved kriminalitetsvilkåret

Oslo kommunes erfaring er at det sjelden eller aldri fra vår side anføres at første alternativ om alvorlig eller gjentatt kriminalitet er oppfylt. Som regel har barna sammensatte utfordringer som kan forankres i flere av alternativene, slik at alternativet «på annen måte» treffer best.

Oslo kommune vil bemerke at det i saker som omhandler flytting (plassering) etter barnevernloven § 4-24, første alternativ «alvorlig eller gjentatt kriminalitet», vil kreve en særlig grundig prosess i fylkesnemnd og domstol. Beviskravet i slike saker heves fra sannsynlighetsovervekt til at gjerningen skal være bevist ut over enhver rimelig tvil, likt beviskravet i straffesaker. Oslo kommune mener det er helt avgjørende med et hevet beviskrav og en prosess tilsvarende en straffesak for at reglene om varsling skal komme til anvendelse.

Hverken departementets forslag eller Riedl-utvalget går nærmere inn på om det i slike prosesser bør settes inn særlig kompetanse eller om fylkesnemnda bør settes med utvidet nemnd, jf. barnevernloven § 7-5 annet punktum. Oslo kommune mener at fylkesnemnda alltid bør settes med utvidet nemnd i de saker hvor varslingsreglene potensielt kan komme til anvendelse av hensyn til bevisvurderingen og de vanskelige avveiningene knyttet til behovet for varsling. Fylkesnemnda bør også påse at de fagkyndige medlemmene innehar kompetanse som gjør dem særlig egnet til å avgjøre slike saker.

Til punkt 3.2.5 Ungdommens rett til medvirkning

Oslo kommune savner betraktninger av i hvilken utstrekning barnets syn på saken skal vektlegges. Barnets rett til å uttale seg fritt kan være med på å kartlegge barnets egen sikkerhetssituasjon ved frigang fra institusjonen, men hvilken vekt skal barnets syn tillegges? Oslo kommune er usikker på om motvilje fra barnet alene skal være til hinder for varsling hvis sikkerheten ikke utgjør en risiko for barnet og situasjonen for øvrig tilsier at varsling er i strid med hensynet til barnets beste.

Til punkt 3.3.1 Vedtak om varsel og klageadgang

Oslo kommune er uenig i departementets forslag om at det er institusjonen som skal gi informasjon om flyttingen (plasseringen) til fornærmede eller etterlatte. Oslo kommune er også uenig i at det er institusjonen som skal gjøre vurderingen av om det vil være sikkerhetsmessig forsvarlig å varsle av hensyn til barnet.

Særlig om utøvelse av offentlig myndighet

Hverken departementet eller Riedl-utvalget har problematisert om vurderingene av om varsling skal skje (sikkerhetsvurderingen) i ny § 6-7b og § 6-7c er utøvelse av offentlig myndighet. Det samme gjelder selve varslingen. Uavhengig av hva som blir utfallet av sikkerhetsvurderingen (altså om de etterlatte skal varsles eller ikke) vil utfallet få stor betydning for de involverte. Oslo kommune mener det bør utredes om praktiseringen av varslingsregelen er utøvelse av offentlig myndighet. I motsetning til situasjonen der domfelte får permisjon fra fengselet og hvor fengselet melder fra til fornærmede/etterlatte, er mange av institusjonene som ivaretar barn som er flyttet (plassert) etter § 4-24 private aktører, som i utgangspunktet ikke utøver offentlig myndighet.

Barne- og Likestillingsdepartementet utredet, i brev av 20. oktober 2017, om barnevernloven den gang ga hjemmel til å overlate til private aktører å utøve oppgaver og myndighet som gjennom loven var lagt til barneverntjenesten. Departementet kom til at flere av barneverntjenestens oppgaver ikke kunne delegeres til private aktører.

Selv om eventuell ny § 6-7b og § 6-7c vil gi institusjonen lovhjemmel til å praktisere varslingsreglene bør det utredes om det er klokt å delegere den type oppgaver til private, særlig dersom det er konkludert med at praktiseringen av reglene vil innebære utøvelse av offentlig myndighet.

Særlig om hvem som skal varsle

Oslo kommune har vurdert om politiet bør ha ansvaret for å varsle fornærmede eller etterlatte når varslingsreglene kommer til anvendelse. Når politiet har etterforsket saken og påtalejurist har konkludert med at gjerningspersonen på grunn av alder ikke kan straffefølges, avslutter politiet og påtalemyndigheten som regel sitt arbeid. Barneverntjenesten vil fortsatt ha et oppfølgingsansvar dersom det er grunnlag for tiltak etter barnevernloven. Barneverntjenesten er ansvarlig for saken så lenge undersøkelse pågår eller det er iverksatt tiltak etter barnevernloven.

Oslo kommune mener at både oppgaven med å videreformidle informasjonen og å gjøre en sikkerhetsvurdering bør ligge hos barneverntjenesten, aller helst leder eller en som leder utpeker. Politiet og institusjonen bør imidlertid bistå barneverntjenesten i sikkerhetsvurderingen. Politiet vil ha en annen oversikt over miljøet og være trent i å foreta risikovurderinger. Institusjonen vil ha en oversikt over barnets uttrykk, omgangskrets og utvikling. Men det er barneverntjenesten som skal kjenne saken best og det er barneverntjenesten som er ansvarlig for barnet, også etter flytting til institusjonen.

Oslo kommune mener at det vil dreie seg om ytterst få saker hvor varslingsreglene kommer til anvendelse. De få sakene det gjelder bør barnevernleder sette seg godt inn i og følge tett. Vurderingene av hva som skal gis av generell informasjon om oppholdet på institusjonen, samt vurderingen av barnets sikkerhet bør, etter vår oppfatning, ikke overlates til andre enn barnevernleder eller den som barnevernleder har utpekt. Vurderingene krever god kjennskap både til faktum i saken og evne til å gjøre gode barnefaglige vurderinger.

Særlig om rømninger og uteblivelse

Unntaket fra hovedregelen om at det er barnevernleder som skal varsle må gjelde ved rømninger hvor det kreves rask varsling. Det kan meget vel tenkes rømning utenfor forvaltningens kontortid. For å unngå forsinkelser i prosessen bør varsling om rømninger gjøres av institusjonen, med en sikkerhetsvurdering basert på sikkerhetsvurderingen gjort i fylkesnemndsvedtaket, institusjonens oppdaterte informasjon, samt den informasjon som er mulig å fremskaffe fra politi og barnevern i den akutte situasjonen. Dersom varslingen er å betraktes om utøving av offentlig myndighet, må det fremgå av loven at institusjonen er ansvarlig for å varsle ved rømning eller annen uteblivelse hvor det ikke er tid til å gå veien om barnevernleder. Oslo kommune forutsetter at institusjonen må melde fra til barneverntjenesten umiddelbart etter hendelse som krever varsling fra institusjon.

Det bør i forskrift presiseres hva som er uteblivelse uten behov for varsling og hva som er fravær som kan utløse varsling.

Til punkt 3.3.2 Hva slags informasjon bør kunne gis til fornærmede eller etterlatte?

Oslo kommune støtter departementets vurdering av at det er gode grunner til å begrense informasjonen til et minimum.

Oslo kommune legger vekt på at fornærmede eller etterlatte vil være godt kjent med mye av informasjonen fra før, typisk:

- Hvilket lovbrudd som er begått
- Hvem som har begått lovbruddet eller hvem som er mistenkt
- Status i etterforskningen eventuelt om det blir en straffesak
- I noen tilfeller vil det trolig også fremgå av politidokumentene om barnet er ivaretatt av barneverntjenesten, og kanskje også hvor barnet er plassert

Den informasjonen som vil være nødvendig er først og fremst å få vite når eller om barnet kan forventes å dukke opp i nærheten av fornærmede eller etterlattes nærområde, barnehage, skole, arbeidsplass eller annet hvor fornærmede eller etterlatte ferdes daglig.

Slik informasjon vil, etter Oslo kommunes syn, være et forholdsmessig lite inngrep for barnet, særlig sett hen til den tilgangen på informasjon som de fornærmede har hatt under etterforskningen.

Forslaget om at fornærmede eller etterlatte pålegges taushetsplikt om informasjonen bøter noe på ulempen varslingen fører til for gjerningspersonen. Forholdsmessighetsvurderingen er her sentral.

Kapittel 4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Oslo kommune oppfatter at de foreslåtte varslingsregler ikke vil medføre store økonomiske og administrative konsekvenser fordi antallet saker vil være meget lavt.

Kapittel 6 Utkast til lovbestemmelser

Oslo kommune tiltrer i all hovedsak departementets utkast til lovtekst, men med noen merknader.

Slik nytt femte ledd til § 4-24 fremstår i forslaget, kan det se ut som at fylkesnemnda skal beslutte at fornærmede eller etterlatte skal informeres dersom bestemmelsens vilkår er oppfylt. Oslo kommune vurderer at det i nytt femte ledd til § 4-24 bør fremgå at bestemmelsen unntaksvis kan gi fylkesnemnda mulighet til å beslutte at fornærmede eller etterlatte kan få informasjon om at barnet flyttes (plasseres).

Oslo kommune mener at det i ny § 4-24 femte ledd bør fremgå at varslingsreglene kun kommer til anvendelse når fylkesnemnda har fattet vedtak med hjemmel i § 4-24 første ledd og alternativet *alvorlig eller gjentatt kriminalitet* er oppfylt. Bestemmelsen vil trolig sjelden bli brukt. Da bør det i lovteksten fremheves at selv i de få tilfeller hvor øvrige vilkår er oppfylt, må fylkesnemnda gjøre en nøye vurdering av forholdsmessigheten og hensynet til barnets beste. Hva som ligger i barnets beste og hvordan barnets meninger skal vektlegges bør utredes nærmere.

Oslo kommune mener at det i bestemmelsen eller i forskrift bør defineres hvem som skal regnes som pårørende eller etterlatte. Oslo kommune mener begrepet ikke nødvendigvis skal være sammenfallende med fornærmede- og etterlattebegrepet i strafferetten eller i helseretten. Etter Oslo kommunes syn, er det av største viktighet at personkretsen som skal varsles begrenses til et absolutt minimum.

Oslo kommune mener at ny § 6-7 b ikke bør gi institusjonen, men barnevernleder eller den som leder utpeker, hjemmel til å informere fornærmede eller etterlatte, og heller ikke til å gjøre sikkerhetsvurderingen, se merknader til punkt 3.3.1. Tilsvarende gjelder etter vårt syn ny § 6-7 c.

Med vennlig hilsen

Inga Marte Thorkildsen

Byråd