



Barne- og likestillingsdepartementet

Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:
17/3551

Vår referanse:
201703435-20 008

Sted, Dato
Oslo, 14.12.2017

HØRING - NOU 2017:12 SVIKT OG SVIK - GJENNOMGANG AV SAKER HVOR BARN HAR VÆRT UTSATT FOR VOLD, SEKSUELLE OVERGREP OG OMSORGSSVIKT

Vi viser til høringsbrev av 11. august 2017. Høringsfristen er etter avtale satt til 15. desember 2017.

Politidirektoratet har forelagt høringen for alle politidistriktene, Politihøgskolen og Kripas. Videre har direktoratet forelagt høringen for Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM), som er administrativt underlagt Politidirektoratet.

Høringen var sendt direkte til Statens barnehus. Politidirektoratet ba distriktene om å innhente eventuelle uttalelser fra barnehusene og vedlegge de ved oversendelse til direktoratet. Noen av distriktene har medtatt innspill fra barnehusene i sine innspill hit, mens andre har opplyst at barnehusene sender eget innspill direkte til departementet.

Vi har mottatt innspill fra Oslo, Vest, Øst og Sør-Øst politidistrikter, Politihøgskolen, Kripas og KOM. Innspillene er delvis innarbeidet i direktoratets høringssvar og følger vedlagt i sin helhet.

Innledning

Politidirektoratet mener at utvalget har foretatt en grundig vurdering av de ulike sakene, og at utredningen beskriver forhold Politidirektoratet gjenkjenner. Direktoratet bemerker imidlertid at utvalget ikke har vært besatt med politifaglig kompetanse ut over fra Statens barnehus. Det bemerkes videre at politiet samarbeider med barneverntjenesten også på andre måter enn gjennom barnehusene, eksempelvis gjennom oppfølgingsteam eller i forbindelse med politiets forebyggende arbeid. Bekjempelse av vold og overgrep mot barn er et felles ansvar hvor politi og barnevern ofte må samhandle. Det meste av det som beskrives i utredningen vil således ha en side til politiets arbeid. Politidirektoratet mener derfor at politiet med fordel kunne vært representert i utvalget.

Politidirektoratet

Utvalget har foretatt et omfattende arbeid med gjennomgang av saker. Som Kripos, mener Politidirektoratet at et noe større utvalg av saker, og flere nyere saker, ville gitt et bedre grunnlag for å vurdere hvilke tiltak som er relevante å iverksette. Direktoratet mener likevel at utredningen gir et godt utgangspunkt for å vurdere dagens situasjon, og for å identifisere hvilke tiltak og endringsforslag som er best egnet.

Politidirektoratet har følgende merknader til utredningen:

Kapittel 6 Områder av svikt i de gjennomgåtte sakene

Utvalget påpeker i pkt 6.2.2 at samtaler med barn mangler eller har for dårlig kvalitet. Som fremholdt av blant annet Oslo politidistrikt, samsvarer dette med politiets erfaringer. I pkt. 6.2.2.3 gir utvalget eksempler på manglende samtaler med barn, mangelfulle samtaler og samtaler der barneverntjenesten har snakket med barnet med hele familien samlet. Politiet har også erfaring med at samtaler er gjort i form av gruppesamtaler eller samtaler der det ikke fremgår hvem som har sagt hva, eller hvilke spørsmål som danner grunnlaget for barnas svar. På grunn av sin manglende presisjon, kan slike samtaler vanskelig brukes som bevis i en straffesak. Videre har politiet erfaring med at barneverntjenestens samtaler med familien samlet, eller samtaler der barnet er kjent med at mor/far sitter i naborommet ofte medfører at barnet nekter å fortelle eller moderer seg i frykt for hva som kan skje med foreldrene. Politidirektoratet støtter derfor forslaget om å øke kompetansen for ansatte som arbeider med barn.

Under pkt 6.2.10.2 påpekes det at det mangler rutiner for å sikre samarbeid i saker om vold og overgrep. Politidirektoratet er av den oppfatning at en styrking av samarbeidet mellom etatene må sikres på høyt nivå – gjerne i lov/forskrift. Dette har direktoratet tidligere spilt inn i anledning høringen til NOU 2016:16 Ny barnevernlov. Forskrift om tilrettelagte avhør tilrettelegger for en viss samhandling mellom politi og barneverntjeneste, men det kreves en ytterligere tydeliggjøring av kravet til samhandling og på hvilken måte denne samhandlingen skal foregå. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Politidirektoratets pågående arbeid med å utarbeide samhandlingsrutiner for politiets og barneverntjenestens arbeid med saker om vold og overgrep, vil være et viktig bidrag til dette. Likevel vil det være nødvendig med en sterkere forankring av kravet til samhandling fordi barneverntjenesten er underlagt den lte kommunes styring.

Utvalget fremholder i pkt. 6.2.12 at det foreligger svikt i form av manglende bruk av varetektsfengslinger i vold- og overgrepssaker. Det bemerkes at disse tvangsmidlene kan benyttes i familievoldssaker der det foreligger fare for nye straffbare forhold eller for å hindre fare for bevisforspillelse, herunder påvirkning av vitner og fornærmede. Som påpekt av Oslo politidistrikt er varetektsfengsling et svært inngripende tvangsmiddel, og det er derfor strenge vilkår for anvendelsen, jf. straffeprosessloven kap. 12. Bruken av varetektsfengsling kan være aktuelt i flere av disse sakene, men det må understrekes at vurderingen av om fengslingsvilkårene er oppfylt, er den samme som i andre straffesaker. Videre er det domstolen som endelig beslutter om vilkårene er til stede og om tvangsmiddelet er å anse som forholdsmessig, jf. straffeprosessloven § 170a. Avgjørelsen beror på en konkret helhetsvurdering i hver enkelt sak. Dersom det finnes andre adekvate tvangsmidler enn varetektsfengsling, skal disse benyttes. Andre tvangsmidler vil eksempelvis kunne være utstedelse av besøksforbud og meldeplikt.

Utvalget peker videre på at det finnes saker der politiet kunne ha benyttet utradisjonelle etterforskningsmetoder, for eksempel kommunikasjonskontroll og hemmelig ransaking. Det er Politidirektoratets inntrykk at bruk av utradisjonelle etterforskningsmetoder i saker som omhandler vold og seksuelle overgrep ikke utnyttes i stor nok grad. Imidlertid må det påpekes at disse tvangsmidlene krever at det er mistanke om at det begås lovbrudd med høye strafferammer. I noen saker vil slik metodebruk også kunne komme i konflikt med politiets avvergeplikt, eksempelvis der det gjennomføres romavlytting i hjemmet til et barn som man har mistanke om at vil bli utsatt for vold og/eller seksuelle overgrep. Samtidig vil slik avlytting kunne sikre bevis, noe som i enkelte saker er helt avgjørende for at det kan settes i gang tiltak fra barneverntjenesten og/eller straffeforfølgning fra politiet.

Kapittel 7 – Videre og etterutdanning innen vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt mot barn i politi og rettspleien

Politihøgskolen har gitt innspill blant annet til punkt 7.4.1.3. Etter deres oppfatning er omtalen av bachelorutdanningen ikke dekkende. Slik det fremstår, har utvalget ved gjennomgang av Politihøgskolens rammeplan for bachelorstudier kun sett hen til en kort beskrivelse av hva studentene innenfor de ulike fagene skal lære om politiets arbeid og møte med personer som har vært utsatt for vold i nære relasjoner. Det konkluderes med at arbeid med vold i nære relasjoner ikke er et prioritert område i utdanningen, og at dette er i strid med føringer fra Justis- og beredskapsdepartementet, riksadvokaten og Politidirektoratet. Politihøgskolen oppfatter dette som uriktig og påpeker at det er uheldig at utvalget ikke tok seg tid til å kontakte skolen for å undersøke dette nærmere. Ifølge Politihøgskolen undervises bachelorstudentene i politiets møte med barn i flere fag som for eksempel "Kommunikasjon og konflikthåndtering". Studentene lærer gjennom teori og praktiske øvelser hvordan de skal møte barn, innhente informasjon og samhandle med barnevernsvakta. Undervisningen gjennomføres av en representant for barnehusene og fagansvarlig for videreutdanning i avhør av barn og ungdom, og er i tråd med tiltakskort for møte med barn i operative situasjoner som også er en del av arbeidsmetoden "Politiarbeid på stedet".

Videre bemerker Politihøgskolen at omtalen av deres videreutdanningstilbud under punkt 7.6.1.3, ikke er fullstendig. Skolen tilbyr flere relevante utdanninger i denne sammenheng som burde vært nevnt i utredningen. Nedenfor følger en oversikt over videreutdanninger som anses særskilt relevante, og som bør supplere dette punktet:

- Videreutdanning i etterforskning omhandler også barns særlige stilling i rettssystemet, og det inngår caser hvor barn er vitner eller fornærmede, slik at etterforskerne får trent på slike situasjoner i etterforskningen.
- Videreutdanning i etterforskning av seksualforbrytelser. På dette studiet fokuseres det på fenomenkunnskap knyttet til etterforskning av denne typen saker. Studiet fokuserer både på barn som ofre og barn som mistenkt for seksuelle overgrep. Videre inneholder studiet egen undervisning knyttet til samhandling med barnevernet.
- Videreutdanning i etterforskning av grov vold og drap. Dette er et studie som bidrar til fenomenkunnskap knyttet til f.eks familievold og vold mot barn.

- Videreutdanning i avhør av barn og ungdom (tilrettelagte avhør). Dette er grunnutdanningen for de som skal gjennomføre avhør av barn som vitner og fornærmede. Dette studiet gir avhørerne kunnskap om avhørsmetodikk for barn, barnefaglige emner, samt etterforskning og rettsvitenskap knyttet til avhør av barn. Studiet inneholder mye praktisk trening og veiledning. Dette studiet har også undervisning knyttet til samhandling med barnevernet
- Videreutdanning i avhør av særlig sårbare. Dette er en påbygning for de som har gjennomført grunnutdanningen på avhør av barn og ungdom. Her omhandles avhør av førskolebarn og personer med utviklingshemming. Studiet gir avhørerne kunnskap om sekvensielle avhør, barnefaglige emner, kunnskap om personer med utviklingshemming og jus knyttet til avhør av personer med utviklingshemming. Som studiet "Avhør av barn og ungdom" (tilrettelagte avhør), inneholder studiet mye praktisk trening og veiledning.
- Videreutdanning i avhørsledelse for påtalejurister. Dette er en ny utdanning som følger av endringene i straffeprosessloven § 239 i 2015. Avhørsledere som deltar på dette studiet, får kunnskap om avhørsmetodikk, barnefaglige emner, vitnepsykologi og rettsvitenskaplige emner. Videre får avhørslederne undervisning for å styrke samhandlingen med barnevernstjenesten i disse sakene.

Barn er også på tema i videreutdanninger som kriminalitetsforebyggende politiarbeid samt kulturforståelse og mangfold.

Politidirektoratet viser for øvrig til det Kripos skriver i sitt hørings svar til kapittel 7.

Kapittel 8 Samhandling og samkoordinering

Under pkt 8.7.1 side 99, skriver utvalget at det tas *"rundt 5000 tilrettelagte avhør og dommeravhør i året"*. Politidirektoratet bemerker at det etter endringene i straffeprosessloven § 239, som trådte i kraft 2. oktober 2015, ikke lenger tas dommeravhør.

I pkt. 8.7.2, påpeker utvalget at barnehusene trenger et lovverk som hjemler og klargjør deres koordinerende samt forebyggende rolle og ansvar. Etter et anmodningsvedtak fra Stortinget, utarbeidet Politidirektoratet Felles retningslinjer for Statens barnehus ultimo 2016. Retningslinjene trådte i kraft 16. desember 2016. I forbindelse med dette arbeidet ble det identifisert flere områder knyttet til barnehusenes virksomhet som krever juridiske avklaringer. Disse er også redegjort for i brev til Justis- og beredskapsdepartementet av 1. november 2016 (brevet er unntatt offentlighet). Det er Politidirektoratets oppfatning at en klargjøring av dagens regelverk er nødvendig for å sikre et enhetlig og kvalitetsmessig godt tilbud i barnehusene.

Utvalget foreslår videre å innføre en tidsfrist for politi- og påtalemyndighetens arbeid i familievoldssaker. I likhet med Oslo, Øst og Vest politidistrikter, samt Kripos, er Politidirektoratet skeptiske til at det innføres en slik frist. Det følger av de siste årenes mål- og prioriteringsrundskriv fra riksadvokaten at slike saker skal være høyt prioriterte. I familievoldssaker, hvor barn er vitne til vold eller utsatt for vold, er det krav om tilrettelagte avhør. Her gjelder fastsatte tidsfrister for gjennomføringen, jf. straffeprosessloven § 239 e). Etter Politidirektoratets oppfatning, gir funnene i utredningen ikke grunnlag for å anta at innføring av lovpålagt frist for ferdigstilling av etterforskningen, er et egnet tiltak. Det er ikke tvilsomt at politiets fokus må opprettholdes og bedres slik at disse sakene etterforskes med

tilstrekkelig fremdrift og nødvendig kvalitet. Direktoratet er imidlertid ikke enig i at innføring av en frist for politiets saksbehandlingstid er løsningen.

Selv om kort saksbehandlingstid kan være et tegn på kvalitetsmessig god etterforskning, er det en klar risiko for at et for stort fokus på saksbehandlingstid, kan gå på bekostning av fokuset på øvrige kvalitetsmarkører i etterforskningen. For øvrig er et krav om ferdigstilling av sakene innen en gitt frist, ikke en garanti for at fokuset ligger på de rette sakene. Hvis frister innføres, kan en konsekvens av dette være at de mindre alvorlige sakene går foran i køen, og saksbehandles på bekostning av de alvorligste sakene.

Videre er flere av sakene komplekse og de kan også være svært ulike. Hva som kreves av etterforskning vil være forskjellig fra sak til sak. Det fremgår av utredningen at utvalget har sett eksempler på at samtaler med barn ble gjennomført på en måte som gjorde at de ikke var trygge nok til å fortelle om vold eller overgrep de hadde blitt utsatt for. Ikke alle barn som møter hos politiet er klare til å fortelle om alt de har opplevd, og som har betydning for straffesaken. Det kan også være flere søsken, som hver for seg forteller på forskjellige tidspunkt, for eksempel i forbindelse med at situasjonen har stabilisert seg i et beredskaps- eller fosterhjem. I saker som gjelder grov vold mot små barn, vil det som oftest være behov for en eller flere sakkyndigvurderinger. Dette vil også ha innvirkning på saksbehandlingstiden.

Dersom det innføres frist på alle saker som gjelder overtredelse av familievoldsbestemmelsene i straffeloven §§ 282 og 283, vil dette omfatte et stort antall saker hvert år. Sakene vil være av forskjellig alvorlighetsgrad og ha både voksne og barn som fornærmede. Riksadvokaten har de siste årene innført tiltak som er ment å redusere saksbehandlingstiden, slik som direktiv om bruk av etterforskningsplaner i saker som omhandler familievold.

Ordningen med konsultasjonsteam drøftes i pkt 8.8. Politidirektoratet ser at tverrfaglige konsultasjonsteam er et godt virkemiddel og en bidragsyter til kompetanseheving for alle involverte parter. Det er behov for en nærmere evaluering av tiltaket som sikrer et enhetlig tilbud, slik utvalget foreslår. Som Kripos påpeker, reiser politi- og påtalemyndighetens deltakelse i konsultasjonsteam flere problemstillinger som er omhandlet i riksadvokatens brev av 2. mars 2017.¹ Dette må hensyntas ved en evaluering. Oslo politidistrikt påpeker at ordningen med konsultasjonsteam i distriktet er så ny at det etter deres syn bør få lov til sette seg litt mer før man foretar en full evaluering.

Politidirektoratet vil bemerke til høringsnotatets pkt 8.10 at utvikling av bedre løsninger på e-helseområdet også vil ha betydning for kvaliteten på politiets etterforskning. Ved å bedre kommunikasjon på tvers innad i en sektor bidrar det til økt kvalitet på svaret politiet får når det innhentes opplysninger/dokumentasjon fra for eksempel helse og barnevern. Det er direktoratets inntrykk at den samme utfordringen finnes innenfor barneverntjenesten. Eksempelvis må politiet rette forespørsel til hver enkelt barneverntjeneste som kan ha hatt befatning med barnet for å få fullverdig informasjon. Ikke sjelden opplever politiet også at barneverntjenesten selv ikke har oversikt over hvilke andre barneverntjenester som har hatt befatning med barnet – særlig gjelder dette i tilfeller der barnet har flyttet mye.

Kapittel 9 Barns medvirkning og samtale med barn

¹ Riksadvokatens brev "Felles retningslinjer for Statens Barnehus – politi og påtalemyndighetens deltakelse i konsultasjonsteam" av 02.03.2017.

Som et ledd i å skape trygge rammer for at barn skal kunne fortelle sin historie, foreslår utvalget i pkt 9.7.2 en form for skjermet journal i barneverntjenesten. Politidirektoratet vil understreke behovet for at det gis klare retningslinjer for andre etaters rett til innsyn da en slik skjermet journal vil kunne inneholde viktige bevis for en evt. straffesak.

Politidirektoratet er enig i at barns medvirkning i saker som angår dem, bør styrkes, jf. pkt.9.8. Direktoratet støtter Oslo politidistrikts uttalelse om at det er særlig viktig å bedre "førstelinjen", som møter barnet daglig (skole, barnehager, barneverntjenesten og helsevesenet). De har størst mulighet til å fange opp endringer som kan gi foranledning til å snakke med barnet om hvordan det har det. Utvalget har pekt på behovet for å utarbeide en felles forståelse av hvilke situasjoner samtale med barn skal tilstrebes, hva som skal være rammene for samtalen, innholdet i spørsmålene og forslag til hvordan spørsmålene kan stilles. Politidirektoratet vil understreke nødvendigheten av at barnesamtalene har en felles struktur og mer enhetlig gjennomføring. I den sammenheng er det helt avgjørende at det gis opplæring i hvordan man skal gjennomføre slike samtaler når det er mistanke om vold eller seksuelle overgrep. Politiet har avhørere med stor praktisk erfaring og relevant utdanning i avhør av barn og andre sårbare personer. Arbeidet bør derfor inkludere representanter fra politiet. Spørsmål som stilles, og hvordan de første samtalene med barnet blir gjennomført, vil kunne ha avgjørende betydning for resultatet av etterforskningen.

Politidirektoratet vil i denne sammenheng også understreke nødvendigheten av å dokumentere samtaler med barn, og fremhever behovet for å avklare regelverket for å kunne benytte lyd-/bildeopptak av samtaler med barn som gjøres utenfor politiet, for eksempel i barneverntjenesten. Forslaget er relatert til at disse første samtalene ofte er helt avgjørende for videre tiltak fra barneverntjenesten, og vil kunne utgjøre avgjørende bevis ved en eventuell straffesak.

Kapittel 10 Oppsøkende virksomhet

Til utvalgets pkt. 10.3.2 er Politidirektoratet av den oppfatning at det bør stilles klare krav til dokumentasjon knyttet til hjemmebesøk. Blant annet bør hjemmelsgrunnlaget for å kunne ta foto og gjøre opptak av samtaler på lyd, avklares. Videre bør også informasjonen som gis til foreldrene i anledning besøket, dokumenteres. Informasjonen som gis bør for eksempel være relatert til hvordan en skal ivareta barnet, og ikke minst hva som kan skade barnet – herunder informasjon om shaken baby syndrom. Dokumentasjonen på at det er gitt informasjon til foreldrene kan bli svært avgjørende for etterforskning og påtalearbeidet på et senere tidspunkt.

Kapittel 12 – Taushetsplikt, opplysningsplikt, opplysningsrett og avvergeplikt

Under punkt 12.2.1 tar utvalget opp behovet for klargjøring og forenkling av regelverket. Det er utvalgets inntrykk at det råder stor usikkerhet knyttet til tolkning og praktisering av reglene for informasjonsdeling på tvers av de samarbeidende tjenestene/etatene, og at frykt for å bryte taushetsplikten kan ha medført at tjenestepersoner har unnlatt å varsle barneverntjenesten i tilfeller der det faktisk foreligger opplysningsplikt. Utvalget stiller spørsmål ved om regelverket er unødvendig komplisert, og mener regelverket bør gjennomgås med sikte på klargjøring og forenklinger.

Politidirektoratet deler utvalgets bekymring for at et komplisert regelverk kan medføre manglende etterlevelse, og støtter vurderingen av at det er et behov for å forenkle regelverket. Etter direktoratets vurdering er det behov for klargjøring og forenkling også innen politiets egen særlovgivning. Utvalgets redegjørelse under punkt 12.6.3.3 om regelverket

rundt politiets varsling til barneverntjenesten (eller andre) vedrørende rus og andre forhold vedrørende gravide kvinner er beskrivende i så måte. Politiregisterloven har flere mulige hjemler for utlevering i disse tilfellene, og det er uklarerheter med hensyn til hvor langt hjemlene går.

Oslo politidistrikt påpeker i sin uttalelse at det er behov for forenklinger av regelverket, og støtter forslaget om å utrede dette nærmere.

Direktoratet har merket seg regjeringens beslutning om å utrede taushetsplikts- og informasjonsdelingsbestemmelsene i forvaltningen med sikte på å utarbeide en tverrsektoriell veileder. Vi imøteser resultatet av dette arbeidet. Felles forståelse av regelverket er avgjørende for at det skal virke etter sin hensikt. Direktoratet vil understreke at det er særlig viktig at reglene om opplysningspliktene – som vil komme til anvendelse på de mest alvorligste tilfellene – er klart utformet slik at man sikrer at barneverntjenesten blir varslet om disse forholdene.

Etter utvalgets flertalls vurdering er det ikke fornuftig å senke terskelen for hva som utløser andre myndigheters opplysningsplikt til barneverntjenesten. I punkt 12.5.5 foreslår imidlertid utvalgets flertall at underrettningsplikten suppleres med en opplysningsrett til barneverntjenesten ved mindre alvorlige forhold, nærmere bestemt der det er grunn til å tro at det foreligger forhold som kan føre til tiltak etter barnevernloven. Forslaget vil gi aktørene en adgang til å utlevere opplysninger til barneverntjenesten, men ikke en opplysningsplikt.

Etter Politidirektoratets vurdering vil politiet ha adgang til å utlevere slike opplysninger etter politiregisterloven § 30. Vilkåret for politiets skjønsmessige adgang til å utlevere opplysninger etter denne bestemmelsen er at det er "nødvendig for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomheten blir utøvd på en uforsvarlig måte". Bestemmelsen synes dermed å dekke politiets adgang til å videreformidle opplysninger til barneverntjenesten uten hinder av taushetsplikten i tilfellene forslaget om opplysningsrett tar sikte på å dekke.

Utvalget drøfter spørsmålet om en utvidet adgang til å sende bekymringsmeldinger vil føre til at foreldre i mindre grad vil ta kontakt med offentlig tjenesteapparat i frykt for å få en barnevernssak. Etter Politidirektoratets vurdering vil denne problemstillingen være mindre aktuell for politiets del da politiets kjennskap til slike forhold antas sjelden å ha sin årsak i at for eksempel foreldre har tatt kontakt. Politiets kjennskap til slike forhold vil i første rekke skrive seg fra observasjoner og overskuddsinformasjon i tilknytning til oppdrag/saker politiet allerede arbeider med. I de tilfellene politiet faktisk mottar varsler om forhold knyttet til konkrete barn/familier vil det også kunne være en forventning fra avsenderen om at politiet nettopp varsler videre til barnevernet.

Politidirektoratet vil videre knytte noen merknader til reguleringen av politiets opplysningsplikt til barneverntjenesten. Etter politiregisterforskriften § 10-3 har politiet opplysningsplikt (underrettningsplikt) til barneverntjenesten i nærmere beskrevne situasjoner, i tillegg viser § 10-16 til opplysningsplikten som følger av barnevernloven § 6-4. Etter Politidirektoratets vurdering er det unødvendig kompliserende at plikten til å underrette barneverntjenesten reguleres i to bestemmelser. Direktoratet mener innholdet i bestemmelsene må samles i én bestemmelse slik at det blir enklere for den enkelte tjenestemann å få oversikt over hvilke forhold som utløser opplysningsplikten. Dagens forskriftsbestemmelse synes kun å favne deler av plikten beskrevet i barnevernloven. En mulig løsning vil være at bestemmelsen i politiregisterforskriften utformes som en henvisning til plikten som følger av barnevernloven.

Utvalget drøfter opplysningsplikt til barneverntjenesten under graviditet i punkt 12.6. Etter gjeldende rett foreligger det ingen uttrykkelig opplysningsplikt til barneverntjenesten for forhold knyttet til ufødte barn. Det er imidlertid vedtatt, men foreløpig ikke ikraftsatt, en ny § 4-2a i barnevernloven hvor kommunen har opplysningsplikt til barneverntjenesten ved tilbakeholdelse av gravide rusmisbrukere, men bestemmelsen innebærer ingen opplysningsplikt ved for eksempel psykiske lidelser eller andre forhold som øker risikoen for fosteret.

Utvalget har undersøkt politiets praksis rundt varsling til barneverntjenesten i disse tilfellene. Oslo politidistrikt opplyste da at de varsler NAV dersom de har kontakt med gravide rusmisbrukere, og at NAV håndterer saken videre med blant annet varsling til barneverntjenesten. Politidistriktet ga videre uttrykk for at reglene for bekymringsmeldinger knyttet til gravide i andre tilfeller enn rusmisbruk fremstår som uklare.

Utvalgets flertall foreslår at det utredes om opplysningsplikten bør utvides til å omfatte tilfeller der det er grunn til å tro at det foreligger forhold som kan begrunne tiltak etter barnevernloven før eller rett etter barnets fødsel. Forutsatt at det er "grunn til å tro at barnet vil leve under forhold som vil skade barnets helse og utvikling, eller at barnet ikke vil få nødvendig omsorg og beskyttelse i rett tid", mener utvalgets flertall at opplysningsplikten bør omfatte tilfeller der:

- den gravide utsettes for vold i nære relasjoner
- gravide eller andre fremtidige omsorgspersoner misbruker rusmidler
- de kommende foreldrenes psykiske helse eller forholdene i hjemmet tilsier det
- det ufødte barnets omsorgspersoner er mistenkt eller tidligere dømt for straffbare forhold

Slik Politidirektoratet leser utvalgets flertall har de ikke tatt stilling til når det i de ovenfor nevnte tilfellene skal være en opplysningsplikt, og når det skal være en opplysningsrett. Politidirektoratet støtter forslaget om å vurdere utvidelse av opplysningsplikten/-retten i disse tilfellene, men vil bemerke at vurderingstemaene slik de er formulert i utvalgets liste over tilfeller som bør omfattes gir rom for stor tolkningstvil og synes vanskelig å praktisere i praksis. Vilkårene for når opplysningsplikten (og eventuelt -retten) må formuleres slik at det ikke oppstår tolkningstvil og usikkerheter knyttet til hvor langt taushetsplikten strekker seg. For eksempel må det, for det siste strekpunktets del, klargjøres at det straffbare forholdet må kunne knyttes direkte til den fremtidige risikoen for barnet.

Flertallets forslag begrunnes med å bedre mulighetene for at barneverntjenesten skal kunne følge opp barnet *etter* fødselen, men utvalget påpeker at det er uheldig at barneverntjenesten ikke kan gjennomføre undersøkelser eller iverksette tiltak også *under* svangerskapet. Politidirektoratet støtter dette forslaget, og mener at barneverntjenestens mulighet til å igangsette undersøkelser og tiltak vil være en forutsetning for å innføre en slik varslingsplikt. Barneverntjenestens manglende hjemmel til å agere *før* barnets fødsel begrenser politiets adgang til å utlevere opplysninger etter gjeldende politiregisterlov. Barneverntjenestens hjemmel til å behandle opplysningene, samt mulighet til å iverksette tiltak *før* fødsel, vil være av avgjørende betydning for hvorvidt det for eksempel er "nødvendig for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov", jf. politiregisterloven § 30.

Utvalgets mindretall frykter at flertallets forslag vil føre til mange bekymringsmeldinger tuftet på hypoteser om risiko hos gravide kvinner, ikke på en reell risiko for det ufødte barnet. Politidirektoratet har forståelse for mindretallets bekymring, og understreker viktigheten av at en eventuell utvidelse av opplysningsplikten må utformes slik at det fremgår klart når plikten utløses. Direktoratet mener for øvrig at en slik plikt kun kan inntre ved kvalifisert risiko for det ufødte barnet. Det vises til at dette er et inngrep i den gravide kvinnens personopplysningsvern, og at det kun kan være aktuelt når hensynet til det ufødte barnet er betydelig tungtveiende. Etter Politidirektoratets syn bør det i forarbeidene gis eksempler som kan anvendes ved tolkning.

Politidirektoratet viser for øvrig til Oslo politidistrikts uttalelse som i utgangspunktet støtter forslaget om en nærmere utredning av opplysningsplikten, men som samtidig støtter utvalgsmedlem Dinardis bekymring for at ugrunnede bekymringsmeldinger vil virke belastende på systemet og være inngripende overfor dem som rammes. Krav til tilstrekkelig konkretisering og alvorsgrad må være en forutsetning for utvidelse av meldeplikten.

Avvergeplikten er drøftet i utredningens punkt 12.7. Utvalget foreslår å utrede avvergeplikten i straffeloven § 196 med sikte på å bidra til at bestemmelsen i større grad avverger vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt mot barn.

Politidirektoratet støtter dette forslaget, og ser at det kan være grunn til å utvide omfanget av hvilke straffebestemmelser man har en slik plikt til å avverge. Direktoratet er for øvrig enig med utvalget i at det bør utredes om terskelen for når plikten inntre er for høy, jf. vilkåret om at det "fremstår som sikkert eller mest sannsynlig at den handlingen er eller vil bli begått".

Direktoratet viser for øvrig til Oslo politidistrikts uttalelse hvor det blant annet bemerkes at bestemmelsen er uklar med hensyn til hvilken aktivitet/avvergingshandlinger som kreves av pliktsubjektet.

Etter Politidirektoratets vurdering er det videre behov for klarlegging av det nærmere innholdet i avvergeplikten når en offentlig tjenestemann er pliktsubjekt, og forholdet mellom denne plikten og opplysningsplikten i for eksempel barneverntjenesteloven.

Politidirektoratet har merket seg at Kripes, i sin uttalelse punkt 7, kommer med konkrete forslag til straffebestemmelser som bør omfattes av avvergeplikten i straffeloven § 196. Politidirektoratet har ikke vurdert dette nærmere, men anmoder om at kommende utredning av spørsmålet tar hensyn til Kripes' innspill. Direktoratet ser at det er behov for å øke kompetansen knyttet til avvergeplikten både blant personell i helse-, omsorgs-, barnehage- og skolesektoren, men også i befolkningen generelt. Vi slutter oss til Kripes anbefaling om kompetansehevede tiltak i nevnte sektorer og at det utarbeides offentlig tilgjengelig veiledningsmateriell om avvergingsplikten.

Kapittel 13 Barnets beste

Utvalget har i pkt. 13.3.4 sett nærmere på avveiningen av barnets beste opp mot andre hensyn. Politidirektoratet støtter utvalgets behov for en gjennomgang av begrepet "barnets beste" med sikte på en nærmere klargjøring og presisering av innholdet.

Det vil være avgjørende å ha denne kunnskapen dersom man skal fatte avgjørelser i saker der barnets beste har betydning. Politidirektoratet viser til Oslo politidistrikts uttalelse om at

politiet stadig opplever at barn er i lojalitetskonflikt mellom det å si i fra om overgrep, og det å verne sine foreldre mot straff. Det kan i enkelte tilfeller oppleves som utfordrende for politiet å skulle ta hensyn til "barnets beste", samtidig som lovgiver har hevet strafferammene. Strengere strafferammer viser at samfunnet har et ønske om å reagere strengt på denne typen kriminalitet. Hva som er "barnets beste" er med andre ord komplisert, og kan tolkes motstridende. Derfor bør det reguleres hvilke hensyn som skal ligge til grunn for en barnets beste vurdering. Slik vil det også bli enklere å påvise lovbrudd i de tilfeller der barnets beste ikke er hensyntatt.

Kapittel 15 – Fast undersøkelsesordning

Politidirektoratet foreslår å opprettholde dagens ordning med dødsstedsgruppen, og videreføre arbeidet med å innføre obligatoriske undersøkelser.

Utvalgets flertall har blant annet vist til at *"politiets etterforskning begrenser seg i stor grad til å avdekke hvem som er gjerningspersonen"*. Politidirektoratet er enig med Kripos i at dette er en uriktig beskrivelse av hva en etterforskning omfatter. En etterforskning skal ikke bare gi svaret på hvem, men også hva, hvor, når, hvorfor og hvordan. Under etterforskningen utredes både hendelsesforløp, årsaksfaktorer og årsakssammenhenger, avhengig av hva den konkrete saken gir grunnlag for å undersøke. I tillegg til å avklare spørsmålet om straffeskyld er undersøkelsene av betydning for straff- og erstatningsutmåling. Opplysningene fra etterforskningen kan også benyttes i et forebyggende perspektiv.

Den unike kompetansen dødsstedgruppen har tilegnet seg bør heller utnyttes og videreutvikles i stedet for at det skal opprettes et nytt organ. Ved å styrke og utvide mandatet til den allerede eksisterende og godt etablerte dødsstedgruppen, vil man utnytte kompetansen som allerede finnes.

Politidistriktene erfarer at det er viktig med en tett kontakt med dødsstedsgruppen. Det å kunne konsultere og bruke kompetansen til gruppen har vist seg å være avgjørende for å belyse sakene på en optimal måte. Å vite at dødsstedsgruppen også varsler politiet dersom de får kunnskap om forhold på dødsstedet, er et sikkerhetsnett og øker rettssikkerheten til barn.

Politidirektoratet bemerker at opprettelse av en kommisjon som forslått av utvalget, vil ha overlappende oppgaver med både tilsynsmyndigheten og politiet. Dette kan bidra til en uklar rolleforståelse, med risiko for uheldige konsekvenser. De tiltenkte ressursene kan utnyttes bedre ved å styrke eksisterende organer.

Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM), som er administrativt underlagt POD, har kommet med følgende innspill til utredningen

Menneskehandel bryter grunnleggende menneskerettigheter og er grov kriminalitet som rammer ofrene svært hardt. Utvalget behandler likevel denne tematikken i svært liten grad. Saker som er gjennomgått av utvalget og forslag til tiltak er avgrenset til "vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt mot barn". Det kan innfortolkes at "utnyttelse av barn til menneskehandel" vil omfattes av utvalgets tiltaksforslag. Vi anbefaler likevel å inkludere "menneskehandel" eksplisitt i den videre oppfølgingen av utredningen. Vi viser herunder til at "fare for utnyttelse av et barn til menneskehandel" også er oppstilt som selvstendig alternativ i opplysningsplikten til barnevernet i barnevernloven § 6-4 annet ledd.

Utvalget viser kun kort til at menneskehandel er en utfordring spesielt for enslige mindreårige asylsøkere, og at barna kan bli tvunget til kriminalitet, tvangsarbeid og prostitusjon (punkt 4.1.2). Vi ønsker å understreke at risiko for menneskehandel mer generelt knytter seg til barn uten tilhørighet i Norge, og ikke alene til enslige mindreårige asylsøkere. Det kan være barn uten foreldre eller andre omsorgspersoner i Norge som utnyttes av enkeltpersoner eller organiserte kriminelle grupper, eller det kan være barn som utnyttes av familiemedlemmer eller personer som utgir seg for å være omsorgspersoner. Det er etter KOMs oversikt per i dag 14 straffesaker med fellende dom som gjelder utnyttelse av mindreårige til menneskehandel.

KOM vurderer at utvalgets analyse av utfordringer i overordnet styring og samordning, koordinert tjenestestøtte og helhetlig tjeneste til utsatte er grundig og presis – og like fullt gjeldende på menneskehandelsfeltet. Selv om utnyttning av barn til menneskehandel ikke er særlig tematisert i utredningen, vurderer KOM at de samme behov for samordningstiltak gjelder på dette feltet.

Vi har her særlig vurdert utvalgets forslag til å utrede bedre samordning/nasjonal koordinering ved

- styrkede samordningsdepartementer
- konsistente styringssignaler fra sentrale myndigheter
- nasjonal koordinerende enhet for å utvikle koordinert og oversiktlig tjenestestøtte
- mer overordnet styring av tiltak i handlingsplaner
- mer strategisk bruk av tildelingsbrev for å gjennomføre tiltak (herunder fremme økt kunnskap og kompetanse i tjenestene, tverretattlig samarbeid og forpliktende retningslinjer mellom instanser)
- mål og resultatstyring på helhetlig tjenesteoppnåelse
- bedre målstyring for forskning, tjenesteevaluering og kompetanseutvikling
- modeller som kan gi tjenestene god tilgang til oppdatert kunnskap og kompetanse

Vi vurderer det følgelig som hensiktsmessig at "utnyttelse av barn til menneskehandel" eksplisitt omfattes av begrepsapparatet og i overordnede oppfølgingstiltak som vurderes iverksatt av ansvarlige departementer for å styrke kunnskap, samarbeid og samordning på feltet. Vi viser herunder til Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel som fastslår at det skal treffes tiltak for å videreutvikle og styrke bistanden til ofre. Flere av tiltakene omhandler kompetanse og tjenestesamordning for å avdekke og beskytte barn som utnyttes i menneskehandel. For å sette fart og retning for utviklingsarbeidet, er det igangsatt et prosjekt, "Ofre for menneskehandel – helhetlig og brukersentrert tjeneste", ved oppdragsgiver Difi/DOGA og Justis- og beredskapsdepartementet. Vi anbefaler departementet i oppfølging av utredningen at det også ses hen til dette utviklingsarbeidet hva gjelder tiltak knyttet til barn utnyttet i menneskehandel.

Med hilsen

Kristine Langkaas
seksjonssjef

Tone Grova Oppedal
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg: Høringssvar fra politidistrikter, Politihøgskolen og Kripos

Kopi til
Justis- og beredskapsdepartementet

Saksbehandlere
Anne Siv Åvitsland
Hanne Skallerud
Ingrid Weider Lohte