



DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 43 L

(2011–2012)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i barnevernloven

Innhold

| | | | | |
|----------|---|----|----------|---|
| 1 | Innledning | 5 | | |
| 1.1 | Bakgrunnen for forslaget | 5 | 5.1.1 | Materielle vilkår for frihetsberøvelse – EMK art. 5 (1) |
| 1.2 | Forslagets hovedinnhold | 6 | 5.1.2 | Bruk av EMK art. 5 (1)f – frihetsberøvelse for å hindre ulovlig innvandring |
| 2 | Høringen | 8 | 5.1.3 | EMK art. 5 (2) – Underretning til ungdommen |
| 3 | Gjeldende rett | 10 | 5.1.4 | EMK art. 5(4) – Krav på domstolskontroll |
| 3.1 | Definisjonen av menneskehandel | 10 | 5.2 | EMK art. 8-10 – vern om familieliv og ytringsfrihet |
| 3.2 | Menneskehandel er straffbart | 10 | 5.3 | EMK art. 3 og vernet mot umenneskelig behandling |
| 3.3 | Barnevernets ansvar og oppgaver | 10 | 5.4 | Vernet etter Barnekonvensjonen (BK) |
| 3.4 | Rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon | 11 | 5.4.1 | BK art. 37 – Barns vern mot frihetsberøvelse |
| 3.5 | Politiets og utlendingsmyndighetenes ansvar ved mistanke om at et barn er utsatt for menneskehandel | 12 | 5.4.2 | BK art. 35 - Barns rett til vern mot overgrep |
| 3.5.1 | Politiets ansvar | 12 | 5.5 | Vernet etter andre rettslige instrumenter |
| 3.5.2 | Utlendingsmyndighetenes ansvar | 12 | 6 | Høringsinstansenes syn og departementets vurdering |
| 4 | Forslaget i høringsnotatet | 13 | 6.1 | Behovet for nye bestemmelser i barnevernloven om plassering i institusjon av barn utsatt for menneskehandel |
| 4.1 | Innledning | 13 | 6.1.1 | Høringsnotatet |
| 4.2 | Bakgrunnen for forslaget | 13 | 6.1.2 | Høringsinstansenes syn |
| 4.3 | Formålet med plassering | 14 | 6.1.3 | Departementets vurdering |
| 4.4 | Vilkår for plassering | 14 | 6.2 | Betydningen av samarbeid mellom berørte myndigheter |
| 4.5 | Særlig om uavklart alder | 15 | 6.2.1 | Høringsnotatet |
| 4.6 | Om vedtakets innhold | 16 | 6.2.2 | Høringsinstansenes syn |
| 4.7 | Om type vedtak og vedtakets varighet | 18 | 6.2.3 | Departementets vurdering |
| 4.8 | Rettslig prøving | 19 | 6.3 | Særlig om politiets vurderinger som vilkår for vedtak |
| 4.9 | Barnets partsstilling | 19 | 6.3.1 | Forslaget i høringsnotatet |
| 4.10 | Særlig om vergen | 20 | 6.3.2 | Høringsinstansenes syn |
| 4.11 | Øvrige forslag i høringsnotatet til endringer i dagens bestemmelser i barnevernloven | 20 | 6.3.3 | Departementets vurdering |
| 4.11.1 | Nytt femte ledd i barnevernloven § 5-9 | 20 | 6.4 | Opphør av plassering og flytting av barnet |
| 4.11.2 | Tilføyelse i barnevernloven § 6-3 annet ledd | 20 | 6.4.1 | Forslaget i høringsnotatet |
| 4.11.3 | Tilføyelse i barnevernloven § 6-4 .. | 20 | 6.4.2 | Høringsinstansenes syn |
| 4.11.4 | Tilføyelse i barnevernloven § 6-8 .. | 21 | 6.4.3 | Departementets vurdering |
| 4.11.5 | Tilføyelse i barnevernloven § 7-5 .. | 21 | 6.5 | Beviskravet |
| 4.11.6 | Tilføyelse i barnevernloven §§ 7-22 og § 7-23 | 21 | 6.5.1 | Forslaget i høringsnotatet |
| 4.11.7 | Tilføyelse i barnevernloven § 8-4 .. | 21 | 6.5.2 | Høringsinstansenes syn |
| 4.12 | Om administrative og økonomiske konsekvenser | 21 | 6.5.3 | Departementets vurdering |
| 5 | Om forholdet til FNs barnekonvensjon og Den europeiske menneskerettskonvensjon | 22 | 6.6 | Barnets alder |
| 5.1 | Vernet etter EMK artikkel 5 | 22 | 6.6.1 | Forslaget i høringsnotatet |

| | | | | | |
|--------|---|----|--|--|----|
| 6.6.2 | Høringsinstansenes syn | 38 | 6.13 | Endringer i øvrige bestemmelser i barnevernloven | 50 |
| 6.6.3 | Departementets vurdering | 39 | 6.13.1 | Høringsnotatet | 50 |
| 6.7 | Nærmere om plasseringssted, innholdet i tilbudet og oppfølging av barnet etter plassering | 40 | 6.13.2 | Høringsinstansenes syn og departementets vurdering | 50 |
| 6.7.1 | Forslaget i høringsnotatet | 40 | 6.14 | Forholdet til Norges internasjonale menneskerettslige forpliktelser | 51 |
| 6.7.2 | Høringsinstansenes syn | 40 | 6.14.1 | Høringsnotatet | 51 |
| 6.7.3 | Departementets vurdering | 42 | 6.14.2 | Høringsinstansenes syn | 51 |
| 6.8 | Samlet plasseringstid | 43 | 6.14.3 | Departementets vurdering | 51 |
| 6.8.1 | Forslaget i høringsnotatet | 43 | 7 | Økonomiske og administrative konsekvenser | 52 |
| 6.8.2 | Høringsinstansenes syn | 43 | 7.1 | Høringsnotatet | 52 |
| 6.8.3 | Departementets vurdering | 44 | 7.2 | Høringsinstansenes syn | 52 |
| 6.9 | Vedtaketets varighet | 45 | 7.3 | Departementets vurdering | 52 |
| 6.9.1 | Forslaget i høringsnotatet | 45 | 7.3.1 | Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker | 52 |
| 6.9.2 | Høringsinstansenes syn | 45 | 7.3.2 | Kommunalt barnevern | 53 |
| 6.9.3 | Departementets vurdering | 46 | 7.3.3 | Politi og påtalemyndighet | 53 |
| 6.10 | Fylkesnemndas sammensetning .. | 47 | 7.3.4 | Domstolene | 53 |
| 6.10.1 | Forslaget i høringsnotatet | 47 | 7.3.5 | Verge | 53 |
| 6.10.2 | Høringsinstansenes syn | 47 | 7.3.6 | Barnevernets andrelinjetjeneste i Bufetat og Oslo kommune | 53 |
| 6.10.3 | Departementets syn | 48 | 8 | Merknader til de enkelte bestemmelser | 55 |
| 6.11 | Rettslig overprøving | 48 | Forslag til lov om endringer i barnevernloven | 59 | |
| 6.11.1 | Høringsnotatet | 48 | | | |
| 6.11.2 | Høringsinstansenes syn | 48 | | | |
| 6.11.3 | Departementets vurdering | 49 | | | |
| 6.12 | Barnets partsstilling og vergens rolle | 49 | | | |
| 6.12.1 | Høringsnotatet | 49 | | | |
| 6.12.2 | Høringsinstansenes syn | 49 | | | |
| 6.12.3 | Departementets vurdering | 50 | | | |



DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 43 L

(2011–2012)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i barnevernloven

*Tilråding fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 9. desember 2011,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Innledning

1.1 Bakgrunnen for forslaget

Menneskehandel er et globalt problem som i mange tilfeller er organisert av internasjonale kriminelle nettverk. Hvert år blir tusenvis av mennesker, herunder barn, utsatt for menneskehandel. Også i Norge har vi avdekket menneskehandel.

Utnyttelse av barn til menneskehandel krenker menneskerettighetene på det groveste og er en alvorlig form for kriminalitet. I følge Palermo-protokollen¹ kjennetegnes menneskehandel ved at en person får kontroll over en annen ved hjelp av ulike former for vold, trusler, tvang, forledelse eller misbruk av sårbar situasjon. Denne kontrollen utnyttes slik at personen må utføre prostitusjon eller på annen måte blir utsatt for seksuell utnyttning, tvangsarbeid, fjerning av organer m.v.

I Norge rammes menneskehandel av straffeloven § 224.² Denne bestemmelsen ble innført i

loven i 2003 og har allerede kommet til anvendelse i flere straffesaker der voksne har vært ofre for menneskehandel. I den første menneskehandelssaken som ble behandlet av Høyesterett, var imidlertid ett av de unge ofrene som ble utnyttet til prostitusjon en jente på 16 år.

Norge har inngått internasjonale forpliktelser for å beskytte barn mot menneskehandel. I tillegg til Palermo-protokollen er de viktigste forpliktelsene knyttet til FNs barnekonvensjon med tilleggsprotokoller, barnetillegget i OSSEs handlingsplan mot menneskehandel og Europarådets konvensjon mot menneskehandel.³

I Norge har det hittil først og fremst oppstått mistanke om menneskehandel med barn av utenlandsk opprinnelse som har kommet til landet alene. Når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere kan mistanke oppstå allerede ved registrering av asylsøknaden hos politiets utlendingstjeneste. Mistanken kan også oppstå senere ved opp-

¹ Tilleggsprotokoll fra 2000 om å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn. Protokollen supplerer FN-konvensjonen fra 2000 om grensoverskridende organisert kriminalitet.

² Alminnelig borgerlig Straffelov (straffeloven) av 22. mai 1902 nr 10.

³ Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, 16. V 2005.

hold på utlendingsmyndighetenes mottak eller ved barnevernmyndighetenes omsorgssentre (for barn under 15 år). Mistanken kan videre oppstå etter at asylsøknaden er innvilget og barnet er bosatt i en kommune.

Mistanke om menneskehandel har også oppstått når det gjelder barn som har ankommet landet alene uten å søke asyl, for eksempel barn som har ankommet norske flyplasser uten voksent følge. I tilknytning til enkelte slike ankomster har det oppstått mistanke om at Norge har blitt brukt som transitland for videre transport av barna til endelig destinasjonsland.

En annen gruppe barn som vil kunne være særlig utsatt, er barn som oppholder seg illegalt i landet, enten alene eller sammen med foreldre eller andre følgepersoner. Barn som utsettes for menneskehandel i Norge kommer fra et bredt spekter av land både i Europa, Afrika og Asia og utnyttes bl.a. til prostitusjon, tigging, tyveri og narkotikahandel. De yngste barna som har vært mistenkt utnyttet her i landet har hatt en alder ned i 10 år. Majoriteten har imidlertid hatt en alder mellom 15 og 18 år.

Det arbeides for å etablere systemer for å få bedre oversikt over mulige ofre, herunder mindreårige ofre for menneskehandel i Norge. *Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel* (KOM) ble opprettet i 2006. KOM er en enhet administrativt underlagt Politidirektoratet. Enheten har som hovedoppgave å bedre samordningen mellom myndigheter og organisasjoner på menneskehandelområdet. KOM har mottatt informasjon om personer som har vært identifisert og vært under oppfølging som ofre for menneskehandel. Noen av ofrene har vært mindreårige.

Det er grunn til å anta at det er langt flere mindreårige ofre for menneskehandel i Norge enn det myndighetene i dag klarer å oppspore. Med økende kunnskap om og fokus på barn som ofre for menneskehandel, vil vi derfor kunne få en økning av antallet registrerte mindreårige mulige ofre for menneskehandel i årene som kommer.

Barn som kan være ofre for menneskehandel har særskilt behov for beskyttelse og bistand og skal sikres tilrettelagt oppfølging. Både barnevernmyndighetene, politiet, utlendingsmyndighetene og andre hjelpetjenester har ansvar for å sikre at mindreårige som kan være utsatt for menneskehandel blir tatt hånd om på en forsvarlig måte. Det følger av regjeringens handlingsplan mot menneskehandel⁴, at barnevernet i samarbeid med andre relevante etater og hjelpetjenester

har et hovedansvar for oppfølging av mindreårige mulige ofre for menneskehandel.

I løpet av tredje tertial 2010 mottok 27 mindreårige ofre for menneskehandel tiltak gjennom Barne-, ungdoms- og familieetatens (Bufetats) tiltaksapparat. Ved utgangen av året hadde 23 barn tiltak gjennom Bufetat. Dette er mer enn dobbelt så mange som ved utgangen av 2009. I tillegg har barnevernet i Oslo kommune vært inne i flere saker med mindreårige mulige ofre for menneskehandel.

Antall barn som utnyttet i tvangstjenester og organisert kriminalitet er økende. Flere av disse er papirløse unge fra Nord-Afrika. Av de 27 barna som hadde tiltak i tredje tertial var 14 barn utnyttet i tvangsarbeid/tvangstjenester, herunder tigging og organisert kriminalitet/narkotikasalgs. Ni ble utnyttet til prostitusjon eller andre seksuelle formål. For noen av barna er utnyttelsesformen uavklart.

Ved mistanke om at et barn kan være utsatt for menneskehandel, vil det ofte være behov for umiddelbart å ta hånd om barnet og sikre at barnet ikke forsvinner eller kommer i kontakt med bakmenn. Avhengig av alder, bør barnet motive-res til frivillig å motta hjelp fra myndighetene. Barn utsatt for menneskehandel vil imidlertid ofte være instruert til ikke å samarbeide med myndighetene, men til å ta kontakt med bakmennene. Ut fra egne erfaringer og påvirkning kan barna mangle tillit til at norske myndigheter ønsker å hjelpe dem. Det kan derfor ikke forventes at et barn utsatt for menneskehandel uten videre ønsker å motta hjelp fra norske myndigheter. Selv om myndighetenes bistand til barn utsatt for menneskehandel som et generelt utgangspunkt bør bygge på frivillighet, kan det derfor i flere tilfeller være nødvendig å iverksette ulike former for omsorgs- og beskyttelsestiltak uten barnets samtykke.

1.2 Forslagets hovedinnhold

Barnevernloven har i dag flere bestemmelser som åpner for å plassere barn på institusjon og i fosterhjem – både med og uten samtykke. Bestemmelsene som gir adgang til plassering på grunnlag av atferdsvansker, åpner dessuten til en viss grad for å iverksette beskyttelsestiltak ved tvang under plasseringen. Da barnevernloven ble vedtatt var menneskehandel med barn ikke et aktuelt tema, og bestemmelsene er ikke direkte utformet med tanke på å kunne plassere barn utsatt for menneskehandel. Bestemmelsene gir blant annet ikke adgang til å iverksette de beskyttelsestiltak som

⁴ Sammen mot menneskehandel (2011-2014).

er nødvendige for å ivareta disse barnas spesielle situasjon. Felles for reglene i dagens barnevernlov er derfor at de ikke er godt egnet som hjemmelsgrunnlag for plassering av barn som kan være utsatt for menneskehandel.

På denne bakgrunn er det etter departementets syn behov for å innføre et eget særskilt hjemmelsgrunnlag for denne gruppen. Departementet foreslår at det innføres nye bestemmelser i barnevernloven kapittel 4 som åpner for at *Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker* kan fatte vedtak om plassering av barn utsatt for menneskehandel på barneverninstitusjon uten deres samtykke i inntil 6 måneder. I tillegg foreslår departementet at barneverntjenestens leder og påtalemyndigheten kan fatte et midlertidig akuttvedtak for inntil 2 uker. Det foreslås samtidig at det i selve plasseringsvedtaket skal kunne fastsettes beskyttelsestiltak for å forhindre at barn får kon-

takt med bakmenn. Å plassere et barn som kan være utsatt for menneskehandel på institusjon uten samtykke, samtidig som det innføres beskyttelsestiltak som begrenser barnets frihet, vil være svært inngripende for barnet. Det foreslås derfor strenge og klare vilkår for plassering, og at beskyttelsestiltakene som skal kunne innføres reguleres uttømmende i loven. Proposisjonen inneholder også forslag til andre nødvendige justeringer i barnevernloven.

De foreslåtte bestemmelsene er kun ment brukt i tilfeller der det ikke er mulig å oppnå tilfredsstillende beskyttelse og omsorg for barnet på annen måte. Departementet legger til grunn at det først og fremst vil være aktuelt å benytte den foreslåtte bestemmelsen overfor større barn. Det vises blant annet til at majoriteten av barn utsatt for menneskehandel i Norge hittil har vært mellom 15 og 18 år.

2 Høringen

Daværende Barne- og likestillingsdepartementet sendte 7. juli 2009 høringsnotatet *Barn som kan være ofre for menneskehandel – adgang til midlertidig plassering uten samtykke på institusjon for beskyttelse og omsorg (forslag om endring i barnevernloven)* til følgende instanser:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Finansdepartementet
Fornyrings- og administrasjonsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Justis- og politidepartementet
Kommunal- og regionaldepartementet
Kultur- og kirkedepartementet
Kunnskapsdepartementet
Utenriksdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
Barne-, ungdoms- og familieetaten, region Midt-Norge
Barne-, ungdoms- og familieetaten, region nord
Barne-, ungdoms- og familieetaten, region sør
Barne-, ungdoms- og familieetaten, region vest
Barne-, ungdoms- og familieetaten, region øst
Barneombudet
Barnevernets utviklingssenter i Midt-Norge
Barnevernets utviklingssenter på Vestlandet
Barnevernets utviklingssenter i Nord-Norge
Datatilsynet
Domstolsadministrasjonen
Fylkesmennene
Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker
Helsedirektoratet
Helseregionene
Høgskolen i Bergen
Høgskolen i Bodø
Høgskolen i Finnmark
Høgskolen i Harstad
Høgskolen i Lillehammer
Høgskolen i Oslo
Høgskolen i Sogn og Fjordane
Høgskolen i Sør-Trøndelag
Høgskolen i Telemark
Høgskolen i Østfold
Høgskolen i Volda

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Landets distriktspsykiatriske sentra
Landets kontrollkommisjoner
Landets pasientombud
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonalt folkehelseinstitutt
Nasjonalt kunnskapssenter for folkehelsen
Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS)
Norges Forskningsråd (NFR)
Norges Teknisk Naturvitenskapelige Universitet (NTNU)
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)
Norsk senter for barneforskning (NOSEB)
Norsk senter for menneskerettigheter
Politidirektoratet
Regionsenter for barn og ungdoms psykiske helse
Regjeringsadvokaten
Regionale ressursenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging
Riksadvokaten
Riksrevisjonen
Sametinget
Senter for medisinsk etikk (SME)
Sivilombudsmannen
Statens helsetilsyn
Statens råd for funksjonshemmede
Statistisk sentralbyrå
Sysselemannen på Svalbard
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Tromsø
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda

Fylkeskommunene

Kommunene
Longyearbyen lokalstyre
Overformynderiene

Akademikerne
Antirasistisk senter

Arbeidsgiverforeningen NAVO
 Barnejuridisk Forum
 Barneverninstitusjonenes Samarbeidsforum
 Childwatch International - UiO
 Den norske Legeforening
 Den Norske Advokatforening
 Den Norske Dommerforening
 Den norske tannlegeforening
 Fagforbundet
 Fellesorganisasjonen (FO)
 Flerfaglig fellesorganisasjon
 Flyktningehjelpen
 Forum for Barnekonvensjonen
 Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
 Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)
 Helseansattes yrkesforbund
 Helsetjenestens lederforbund
 Juridisk Rådgivning for kvinner (JURK)
 Juss-Buss
 Jussformidlingen
 Jusshjelpa i Tromsø
 Kirkens bymisjon
 Kirkens Familievern
 KS
 Kontaktutvalget for innvandrere og norske myndigheter
 Koordineringsutvalget for psykiatriske ungdomsteam
 Landsforeningen for barnevernsbarn
 Landsorganisasjonen (LO)
 Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
 Nasjonalforeningen for folkehelsen
 Norges Juristforbund
 Norges Kvinne- og Familieforbund
 Norges Røde Kors
 Norsk Barnevernsamband
 Norsk Folkehjelp
 Norsk Fosterhjemsforening
 Norsk Fysioterapeutforbund
 Norsk helse- og sosiallederlag
 Norsk Lærerlag
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
 Norsk Pasientforening
 Norsk Psykologforening

Norsk sykepleierforbund
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Organisasjonen for Private Barneverntiltak (OPB)
 PRESS - Redd Barna Ungdom
 Redd Barna
 Redd Barnas Rettighetssenter
 Ressurssenter for Pakistanske Barn
 Rettspolitisk forening
 Rådet for psykisk helse
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
 SOS rasisme
 Stiftelsen Menneskerettighetshuset
 UNICEF-komiteen i Norge
 Utdanningsforbundet
 Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon (UHO)
 Voksne for Barn
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

50 høringsinstanser har avgitt realitetsuttalelse til forslaget om å innføre nye bestemmelser i barnevernloven om plassering av barn utsatt for menneskehandel på institusjon uten deres samtykke. Kun én instans, Ullern bydel i Oslo kommune går direkte i mot departementets forslag. Selv om et flertall er enig i at det er behov for nye bestemmelser i barnevernloven om plassering av barn utsatt for menneskehandel, har en rekke instanser likevel merknader og innvendinger til det forslaget som ble sendt på høring. Det nærmere innholdet i høringsuttalelsene vil bli behandlet i kapittel 6 om høringsinstansenes syn og departementets vurderinger.

I forbindelse med at forslag til ny plasseringsbestemmelse i barnevernloven § 4-29 ble sendt på høring, ble det samtidig foreslått enkelte endringer i *Forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon* (rettighetsforskriften). Noen høringsinstanser har kommentert disse forslagene. I tillegg har enkelte høringsinstanser kommentert forholdet til andre forskriftsbestemmelser enn det som ble berørt i høringsnotatet. Siden departementet i denne proposisjonen ikke fremmer forslag til endringer i forskrifter, finner departementet det ikke naturlig å gi en nærmere omtale av disse uttalelsene her.

3 Gjeldende rett

3.1 Definisjonen av menneskehandel

Menneskehandel er i følge Palermoprotokollen, omtalt foran under punkt 1.1, definert som det å rekruttere, transportere, overføre, huse eller motta personer med sikte på å utnytte dem, ved hjelp av nærmere bestemte tvangsmidler. Begrepet “utnyttelse” omfatter i denne sammenhengen utnyttelse av andres prostitusjon, andre former for seksuell utnyttelse, tvangsarbeid, slaveri, slaverilignende praksis, trelldom og fjerning av organer. De aktuelle tvangsmidlene er bruk av trusler, tvang, bortføring, bedrageri, forledelse, misbruk av myndighet eller utnyttelse av sårbar stilling. Likestilt med slik tvang, er det å gi eller motta betaling eller andre fordeler for å oppnå samtykke fra en person som har kontroll over en annen person, med sikte på utnyttelse. I Norge inkluderes også utnyttelse til krigstjeneste i fremmed land i menneskehandelsbegrepet.

I følge Palermoprotokollen skal også rekruttering, transport, overføring, husing eller mottak av barn eller unge under 18 år med sikte på utnyttelse, anses som menneskehandel. Dette gjelder også når det ikke er brukt tvangsmidler.

3.2 Menneskehandel er straffbart

Menneskehandel er straffbart etter straffeloven § 224. Bestemmelsen lyder:

Den som ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd utnytter en person til

- a) prostitusjon eller andre seksuelle formål,*
- b) tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tigg,*
- c) krigstjeneste i fremmed land eller*
- d) fjerning av vedkommendes organer,*

eller som forleder en person til å la seg bruke til slike formål, straffes for menneskehandel med fengsel inntil 5 år.

På samme måte straffes den som

- a) legger forholdene til rette for slik utnyttelse eller forledelse som nevnt i første ledd ved å anskaffe, transportere eller motta personen,*
- b) på annen måte medvirker til utnyttelsen eller forledelsen, eller*
- c) gir betaling eller annen fordel for å få samtykke til utnyttelsen fra en person som har myndighet over den fornærmede, eller som mottar slik betaling eller annen fordel.*

Den som begår en handling som nevnt i første eller annet ledd mot en person som er under 18 år, straffes uavhengig av om vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd er anvendt. Villfarelse om alder utelukker ikke straffskyld, med mindre ingen uaktsomhet foreligger i så måte.

Grov menneskehandel straffes med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på om den som ble utsatt for handlingen, var under 18 år, om det ble brukt grov vold eller tvang eller om handlingen ga betydelig utbytte. Villfarelse om alder er uten betydning, med mindre ingen uaktsomhet foreligger i så måte.

3.3 Barnevernets ansvar og oppgaver

Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, jf. barnevernloven § 1-1. Kommunens barneverntjeneste har et ansvar for alle barn som oppholder seg i kommunen, jf. barnevernloven § 1-2 og § 1-3. Ansvarer omfatter også barn utsatt for menneskehandel, uavhengig av om barnet oppholder seg i Norge lovlig eller ulovlig. Dette gjelder uavhengig av om barnet er her alene, sammen med foreldrene eller sammen med andre. I enkelte tilfeller kan det være tvil om personen som har vært utsatt for menneskehandel er mindreårig. Det følger av art. 10 nr. 3 i Europarådskonvensjonen mot menneskehandel at personen skal regnes som mindreårig inntil alderen er avklart. Erfaringen tilsier imidlertid at ofre for menneskehandel ofte har blitt instruert av bak-

mennene om å oppgi en høyere alder enn den de faktisk har for å unngå oppfølging fra barnevernmyndighetene. Barneverntjenestens ansvar og oppgaver overfor barn utsatt for menneskehandel er for øvrig nærmere omtalt i departementets rundskriv om menneskehandel.⁵

Alle offentlige myndigheter har en lovfestet plikt til å melde fra til barnverntjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir utsatt for mishandling i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, jf. barnevernloven § 6-4. Ved mistanke om at et barn er offer for menneskehandel skal barneverntjenesten derfor varsles om dette.

Dersom barneverntjenesten mottar en melding om at et barn kan være utsatt for menneskehandel, skal barneverntjenesten snarest vurdere dette. Barneverntjenesten har rett og plikt til å åpne undersøkelsessak dersom det er rimelig grunn til å tro at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for å iverksette tiltak etter barnevernloven, jf. § 4-3.

I saker om menneskehandel er det viktig at politiet så snart som mulig utarbeider en trusselvurdering og anbefaling om hvilke beskyttelsestiltak som bør iverksettes rundt barnet. Politiets trusselvurdering har betydning for barneverntjenestens vurdering av både om det skal iverksettes tiltak etter barnevernloven, og hvilke tiltak som eventuelt skal iverksettes. Det har derfor avgjørende betydning at barneverntjenesten og politiet allerede på dette stadiet i saken har et tett samarbeid.

Barnevernloven har i dag flere bestemmelser som åpner for plassering av barn på barneverninstitusjon eller i fosterhjem. Bestemmelsene omfatter plassering med og uten samtykke, midlertidige plasseringer i akutt situasjoner og mer langvarige plasseringer.

Barnevernet har hittil plassert barn som kan være utsatt for menneskehandel både i beredskapshjem, akuttinstitusjoner og omsorgsinstitusjoner. Barna har således blitt plassert etter forskjellige bestemmelser i barnevernloven kapittel 4, herunder akuttbestemmelsene i §§ 4-6 og 4-25, bestemmelsen om frivillige hjelpetiltak i § 4-4, bestemmelsen om omsorgsovertakelse i § 4-12 og etter bestemmelsen om plassering av barn med alvorlige atferdsvansker i § 4-24.

⁵ Rundskriv Q-11/2006 B. Rundskrivet omhandler både barnevernets ansvar for mindreårige utsatt for menneskehandel og barnevernets samarbeid med andre offentlige myndigheter.

3.4 Rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon

Adgangen til å benytte tvang overfor beboere på barneverninstitusjoner, og hva slags tvang som kan benyttes reguleres av § 5-9 i barnevernloven og av rettighetsforskriften.⁶ Formålet med lovens og forskriftens bestemmelser er å legge til rette for en god og formålstjenlig omsorg og behandling under opphold i barneverninstitusjon, samtidig som beboernes rettssikkerhet ivaretas. Utgangspunktet i loven og i forskriften er at det ikke er tillatt å bruke tvang, unntatt når dette er uttrykkelig hjemlet.

Det fremgår av barnevernloven § 5-9 at barn som er plassert i institusjon skal ha rett til å bevege seg både i og utenfor institusjonens område med de begrensninger som fastsettes av hensyn til behovet for trygghet og trivsel. Videre fremgår av bestemmelsen at dersom barnet er plassert på grunn av atferdsvansker etter barnevernloven § 4-24 eller § 4-26, kan institusjonen begrense adgangen til å forlate området i den utstrekning det er nødvendig etter vedtakets formål.

Rettighetsforskriften inneholder generelle bestemmelser som gjelder alle som oppholder seg i en barneverninstitusjon uavhengig av plasseringsgrunnlag. Forskriften åpner generelt verken for å innføre særlige begrensninger i barnets bevegelsesfrihet eller hindre barnet i å kommunisere eller korrespondere med omverdenen. Det følger av § 6 at barnet skal ha rett til å bevege seg innenfor og utenfor institusjonens område, med de begrensninger som fastsettes av hensyn til behovet for trygghet og trivsel. Barnet skal videre i størst mulig grad kunne nyttiggjøre seg de tilbud som finnes i lokalsamfunnet, herunder aktuelle skole- og fritidstilbud.⁷

Når det gjelder telefonbruk er utgangspunktet etter forskriften § 9, med de begrensninger som følger av vedtakets formål, at barnet fritt skal kunne benytte telefon. Institusjonen kan likevel fastsette telefontider og regler for telefonbruk av hensyn til institusjonens daglige drift, rutiner og aktiviteter. Telefonbruk utenfor de fastsatte telefontider kan imidlertid ikke nektes dersom det vil være urimelig overfor beboeren i det enkelte til-

⁶ Forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon av 12. desember 2002. Med virkning fra 1. mars 2012 erstattes forskriften med ny Forskrift av 15. november 2011 om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon (rettighetsforskriften).

⁷ Adgangen til å bevege seg innenfor og utenfor institusjonens område er regulert i § 9 i ny forskrift.

felle. Av annet ledd følger det videre at institusjonen ikke kan nekte beboeren å medbringe egen mobiltelefon under institusjonsoppholdet, med mindre det er i samsvar med formålet med institusjonsoppholdet eller beboerens alder, eller er nødvendig av hensyn til trygghet og trivsel.⁸

Når barn er plassert på grunnlag av alvorlige atferdsvansker, jf. barnevernloven §§ 4-24 og 4-26 gjelder det særlige regler bl.a. for besøk i institusjonen, adgangen til å bevege seg utenfor institusjonens område samt telefonbruk. Det følger av forskriften § 21 at institusjonen kan nekte barnet besøk for en kort periode hvis det er nødvendig av hensyn til behandlingsopplegget. Besøk og slik kontakt kan imidlertid ikke nektes dersom det vil være urimelig overfor barnet i det enkelte tilfellet.⁹ Det er uansett ikke adgang til å nekte barnet besøk av advokat, barneverntjeneste, tilsynsmyndighet, prest, annen sjelesørger eller lignende. Vedtak om å nekte beboeren besøk skal protokollføres og begrunnes og protokollen skal forelegges tilsynsmyndigheten.¹⁰ I henhold til § 22 i forskriften gjelder tilsvarende regler blant annet for telefonbruk.¹¹

Etter forskriften § 23 har institusjonen videre rett til å begrense barnets adgang til å forlate institusjonsområdet i den utstrekning det er nødvendig ut fra formålet med plasseringen.¹² Begrensninger skal protokollføres og begrunnes og protokollen skal forelegges tilsynsmyndigheten.

⁸ Adgangen til å benytte elektroniske kommunikasjonsmidler, herunder telefonbruk, reguleres i § 11 i ny forskrift.

⁹ Besøk i institusjon reguleres av § 23 i ny forskrift.

¹⁰ Krav til enkeltvedtak og andre avgjørelser reguleres av § 26 i ny forskrift.

¹¹ Adgangen til å benytte elektroniske kommunikasjonsmidler, herunder telefonbruk, reguleres i § 24 i ny forskrift.

¹² Begrensninger i adgangen til å bevege seg innenfor og utenfor institusjonens område ved plasseringer etter §§ 4-24 og 4-26 reguleres av § 22 i ny forskrift.

3.5 Politiets og utlendingsmyndighetenes ansvar ved mistanke om at et barn er utsatt for menneskehandel

Ved siden av barnevernet har også politiet og utlendingsmyndighetene et særlig ansvar for barn som kan være utsatt for menneskehandel.

3.5.1 Politiets ansvar

Politiets hovedansvar er først og fremst å identifisere barnet som offer for menneskehandel, utarbeide trusselvurdering og sørge for iverksettelse av sikkerhetstiltak i tråd med denne vurderingen. Politiet skal også undersøke og dokumentere saken, herunder kartlegge barnets og eventuelle foresattes identitet. Politiet og påtalemyndigheten har videre ansvar for å avdekke, etterforske og straffefølge personer og nettverk som står bak menneskehandelen, samt sikre at barnets rettigheter som fornærmet i straffesaken blir ivaretatt.

3.5.2 Utlendingsmyndighetenes ansvar

Utlendingsmyndighetene skal ta stilling til om barnet bør innvilges begrenset oppholdstillatelse (refleksjonsperiode), dersom det fremmes søknad om dette. Dersom barnet søker eller har søkt om beskyttelse (asyl), må utlendingsmyndighetene ta stilling til om barnet har behov for beskyttelse (eksempelvis ved fare for at barnet på nytt kan bli utsatt for menneskehandel) eller fyller vilkårene for opphold på humanitært grunnlag.

Tvungen utsendelse av en enslig mindreårig skal bare skje til et familiemedlem, utnevnt verge eller til et annet forsvarlig omsorgstilbud.

4 Forslaget i høringsnotatet

4.1 Innledning

Departementet la i høringsnotatet frem forslag om en ny bestemmelse i barnevernloven som åpner for midlertidig plassering av barn i institusjon uten samtykke, ved fare for utnyttelse til menneskehandel. For å hindre at barnet forsvinner eller kommer i kontakt med bakmenn, ble det foreslått at vedtaket om plassering kan inneholde beskyttelsestiltak som begrenser barnets frihet, jf. forslag til ny § 4-29 i barnevernloven. Det ble også foreslått en ny bestemmelse om oppfølgingen av vedtaket om plassering i institusjon, jf. forslag til ny § 4-30 i barnevernloven. I følge denne bestemmelsen skal barnet plasseres i en institusjon som faglig og materielt er i stand til å ivareta barnets behov for beskyttelse og omsorg.

Departementet la også frem forslag om andre nødvendige justeringer i barnevernloven og i rettighetsforskriften som sikrer grunnlaget for å kunne iverksette de tiltak som er nødvendige for å ivareta disse barnas særlige behov for omsorg og beskyttelse.

4.2 Bakgrunnen for forslaget

Barnevernloven har i dag flere bestemmelser som åpner for plassering av barn i institusjon eller i fosterhjem, både frivillig og med tvang. I høringsnotatet ble det imidlertid fremhevet at dagens barnevernlov ikke er godt egnet som hjemmelsgrunnlag der det er behov for å plassere barn som kan være utsatt for menneskehandel i sikkerhet. For det første er vilkårene for å fatte vedtak etter de ulike plasseringsbestemmelsene i barnevernloven verken utformet med tanke på, eller tilpasset, de situasjoner der barn kan være utsatt for menneskehandel. For det andre gir dagens bestemmelser bare i begrenset grad adgang til å iverksette nødvendige beskyttelsestiltak. Dagens bestemmelser tar heller ikke høyde for den rolle politiet har i disse sakene, herunder at vurderingen av om og eventuelt hvilke beskyttelsestiltak som skal iverksettes, ofte vil måtte bygge på politiets trusselvurdering og anbefaling.

Departementet viste til at det ved mistanke om menneskehandel som regel vil være behov for å handle raskt for å forhindre at barnet forsvinner, og å sikre at det ikke kommer i kontakt med eventuelle bakmenn. Barn som er ofre for menneskehandel kan være instruert om å rømme og om å oppsøke bakmenn så raskt som mulig ved kontakt med barnevernet eller andre myndigheter. I enkelte tilfeller forsøker bakmenn å oppspore og fjerne barnet fra det stedet det befinner seg.

Departementet understreket i høringsnotatet at barnet avhengig av alder først bør motiveres for frivillig beskyttelse. Det ble likevel lagt til grunn at det i visse tilfeller vil kunne være nødvendig for en viss periode å plassere barn i sikkerhet i en institusjon og å iverksette nødvendige og tilstrekkelige beskyttelsestiltak rundt barna. Det ble vist til at barn som er ofre for menneskehandel mangler grunnleggende tillit til myndighetene og at de ofte vil være instruert om ikke å samarbeide med myndighetene.

For å kunne gi barnet nødvendig og tilstrekkelig beskyttelse ble det videre vist til at det vil kunne oppstå behov for å:

- begrense omfanget av personer som får kjennskap til hvilken institusjon barnet er plassert på,
- begrense barnets adgang til å motta besøk,
- hindre barnet i å kommunisere med omverden herunder frata barnet mobiltelefon,
- begrense barnets bevegelsesfrihet uten følge utenfor institusjonen for å forhindre at barnet kommer i kontakt med bakmennene.

Departementet la til grunn at de såkalte atferdsbestemmelsene i barnevernloven §§ 4-24 og 4-25 annet ledd i dag er de mest egnede bestemmelsene med tanke på å kunne iverksette beskyttelsestiltak rundt barna. Disse bestemmelsene gir adgang til plassering og iverksetting av mer omfattende beskyttelsestiltak uten samtykke enn §§ 4-6 annet ledd og 4-12 a. Vilårene for å kunne benytte atferdsbestemmelsene er imidlertid at barnet må ha vist alvorlige atferdsproblemer ved "alvorlig eller gjentatt kriminalitet ved vedvarende misbruk av rusmidler eller på annen måte". Dette

er vilkår som barn som kan være utsatt for menneskehandel ikke uten videre oppfyller. Og dersom vilkårene skulle være oppfylt, åpner bestemmelsene uansett ikke for å iverksette beskyttelsestiltak i det omfang som er opplistet ovenfor.

Det ble samtidig understreket at plassering uten samtykke og med iverksetting av omfattende beskyttelsestiltak vil innebære et alvorlig tvangsinngrep overfor det enkelte barn. Det ble derfor foreslått en bestemmelse som skulle:

- ha *beskyttelse av* og *omsorg* for barnet som formål,
- ha *streng* og *klare vilkår* som forutsetning for vedtak,
- begrenses til å åpne for en *midlertidig* plassering med *så kort varighet som mulig*,
- inneholde et krav om *hyppig prøving* i fylkesnemnda,
- inneholde adgang til *rettslig prøving* av fylkesnemndas vedtak.

Departementet la i høringsnotatet til grunn at det ikke finnes noen direkte sammenlignbare bestemmelser å se hen til ved utformingen av § 4-29. Ved utformingen av bestemmelsen ble det særlig sett hen til dagens plasseringsbestemmelser i barnevernloven kapittel 4, straffeloven § 224 om menneskehandel, psykisk helsevernloven § 3-3 som gjelder vedtak om tvungent psykisk helsevern og straffeprosessloven § 185 om varetektsfengsling. De to sistnevnte bestemmelsene inneholder enkelte særlig relevante elementer fordi de regulerer adgangen til å iverksette alvorlige inngrep uten samtykke og behandler ivaretagelsen av rettssikkerhet i tilknytning til dette.

Departementet understreket at utgangspunktet ved iverksetting av tiltak etter barnevernloven er det "mildeste inngreps prinsipp". Prinsippet innebærer at tvangstiltak ikke skal iverksettes hvis det er mulig å oppnå det ønskede resultatet med mindre inngripende tiltak. Departementet understreket viktigheten av at dette prinsippet også legges til grunn ved utformingen av den foreslåtte bestemmelsen. Det følger derfor av forslaget til ny bestemmelse at plassering ikke skal benyttes i andre tilfeller enn der dette er strengt nødvendig, herunder når andre mindre inngripende tiltak har vært vurdert, men ikke funnet formålstjenelige.

På denne bakgrunn foreslo departementet i høringsnotatet en ny bestemmelse i barnevernloven § 4-29 som åpner for plassering i institusjon uten samtykke og hjemmel til å kunne iverksette nødvendige beskyttelsestiltak ved fare for utnyttelse av barn til menneskehandel. Videre foreslo

departementet en ny bestemmelse i barnevernloven § 4-30 om oppfølgingen av vedtaket.

4.3 Formålet med plassering

Formålet med plasseringen ble foreslått lovfestet i § 4-29 første ledd. Formålet skulle være å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse og omsorg.

Det ble understreket at plasseringen for det første skulle beskytte barnet mot menneskehandel ved å sørge for at barnet tas ut av en eventuell menneskehandelsituasjon, samt at barnet ikke forsvinner eller kommer i kontakt med mulige bakmenn. For det andre skulle plasseringen føre til at barnet får god omsorg ved at barnets behov ivaretas på en best mulig måte innenfor de rammer fylkesnemnda har lagt til grunn for plasseringen. Blant annet skulle barnet få nødvendig hjelp og støtte til å opparbeide seg tillit til hjelpeapparatet, bearbeide den situasjonen det har vært i, samt motiveres til selv å bidra til å komme seg ut av menneskehandelsituasjonen.

4.4 Vilkår for plassering

Departementet foreslo å innføre strenge og klare vilkår for å kunne fatte vedtak om plassering av barn utsatt for menneskehandel i institusjon uten samtykke.

For det første ble det foreslått at politiet må ha funnet at det foreligger en *nærliggende og alvorlig fare* for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel, og at vedtak om plassering i institusjon uten samtykke er nødvendig for å beskytte barnet. Departementet viste i den forbindelse til politiets overordnede ansvar for å beskytte personer mot å bli utsatt for alvorlig kriminalitet, herunder å beskytte barn mot menneskehandel. Det ble lagt til grunn at det er politiet som ut fra sine undersøkelser i en slik sak og sin vurdering av om det skal iverksettes etterforskning, har best grunnlag for og kompetanse til å vurdere trusselbildet. Departementet foreslo derfor at et vedtak om plassering av et barn på grunn av fare for utnyttelse til menneskehandel, skulle bygge på politiets trusselvurdering av en slik fare. Det ble videre lagt til grunn at vurderingen av om det skal iverksettes særskilte beskyttelsestiltak, hva disse tiltakene eventuelt skal gå ut på, og hvor lenge de skal opprettholdes, bør bygge på politiets trusselvurdering. Departementet viste forøvrig til at politiet vil være ansvarlig for undersøkelsen og

etterforskningen av selve menneskehandelssaken, noe som igjen vil ha betydning for trusselvurderingen.

For det andre ble det foreslått at også den myndighet som skal treffe vedtaket (barneverntjenestens leder eller påtalemyndigheten ved akuttvedtak og fylkesnemnda ved de øvrige vedtak), må foreta en selvstendig vurdering av om det foreligger en slik nærliggende og alvorlig fare, og om plasseringen er nødvendig for å beskytte barnet. Denne vurderingen skal baseres på politiets vurdering, samt på de øvrige opplysningene i saken. Videre skal den som treffer vedtaket foreta en helhetsvurdering av om plassering etter en samlet vurdering er den beste løsningen for barnet.

Når det gjelder vilkåret *nærliggende og alvorlig fare*, la departementet til grunn at det må foreligge noe mer enn en viss mistanke for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel. Det må foreligge en kvalifisert fare.

Videre viste departementet til at utnyttelse til menneskehandel vil foreligge dersom den aktuelle situasjonen faller inn under gjerningsbeskrivelsen i første og tredje ledd i straffeloven § 224 om forbud mot menneskehandel. Gjerningsbeskrivelsen i straffeloven § 224 bygger på Palermoprotokollens definisjon av menneskehandel, men med enkelte utvidelser/presiseringer. Departementet viste til at det kan tenkes at gjerningsbeskrivelsen i straffeloven § 224 vil kunne endres over tid, avhengig av hvilke utnyttelsesformer som utvikler seg.

På denne bakgrunn ble det verken funnet nødvendig eller hensiktsmessig at en definisjon av menneskehandel fremgår av den foreslåtte bestemmelsen. Etter departementets syn burde den til enhver tid gjeldende definisjonen av menneskehandel i straffeloven § 224 også være styrende for hva som skal regnes som utnyttelse til menneskehandel etter barnevernloven. I høringsnotatet ble det derfor lagt til grunn at det ville være tilstrekkelig med en henvisning i barnevernloven § 4-29 til straffeloven § 224.

Departementet viste videre til at et vedtak etter ny § 4-29 er svært inngripende, noe som isolert sett skulle tilsi at det stilles krav om mer enn alminnelig sannsynlighetsovervekt. Departementet la likevel til grunn at det ville være tilstrekkelig med et krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt for å kunne fatte vedtak om plassering etter den foreslåtte bestemmelsen. Departementet viste til at saker om menneskehandel ofte vil være preget av uklart faktum. Videre kan det få alvorlige konsekvenser for barnet dersom tiltak for å

beskytte barnet ikke blir iverksatt til rett tid. Departementet la derfor til grunn at beviskravet ikke må legges for høyt dersom bestemmelsen skal gi et effektivt vern for barn utsatt for menneskehandel. Departementet forutsatte at politiets vurdering samt øvrige opplysninger som måtte bli fremlagt i saken skulle danne grunnlaget for vedtaksmyndighetens bevisvurderinger. Når det gjelder midlertidige akuttvedtak, ble det understreket at det ikke kan kreves et for omfattende grunnlagsmateriale. For å unngå tvil om hvilket beviskrav som gjelder, foreslo departementet å lovfeste et krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Departementet foreslo i tillegg et lovfestet krav om at vedtak om plassering etter § 4-29 bare skulle kunne skje dersom dette etter en helhetsvurdering er den beste løsningen for barnet. Dette innebærer at den som skal treffe vedtaket, i tillegg til de øvrige vilkårene i bestemmelsen, også må foreta en endelig overordnet vurdering av om en plassering etter § 4-29 vil være til beste for barnet. Forslaget i høringsnotatet bygget på en antakelse om at en slik overordnet vurdering i enkelte tilfeller vil kunne tilsi at det ikke bør treffes vedtak om plassering etter bestemmelsen selv om de øvrige vilkårene er oppfylt. Som et eksempel nevnte departementet tilfeller der et barn ønsker å returnere til hjemlandet og retur vurderes som forsvarlig. Det ble også vist til tilfeller der den unges alder vurderes å være nær 18 år og plassering ikke fremstår som den klart beste løsningen.

4.5 Særlig om uavklart alder

Departementet la i høringsnotatet til grunn at alderen ofte vil kunne være uavklart i saker som gjelder menneskehandel med unge, og at spørsmål om hvordan dette skal håndteres vil kunne oppstå jevnlig. Det ble vist til at det ofte ikke foreligger dokumentasjon som kan verifisere alderen, og man kan heller ikke alltid være sikker på at den alderen som oppgis er riktig.

Etter barnevernloven § 1-3 er aldersgrensen for å iverksette tvangstiltak overfor barn og unge 18 år. Høringsnotatet trakk frem at uklarheter knyttet til alder har vært en lite kjent problemstilling i barnevernet. Etter at barnevernet i 2007 overtok ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere har problemstillinger knyttet til aldersfastsettelse imidlertid blitt mer aktuelle. Enkelte har oppgitt en *lavere alder* enn den reelle for å bli vurdert som mindreårig ved behandlingen av asylsøknaden.

Høringsnotatet viste videre til at menneskehandel med barn reiser en annen problemstilling knyttet til uavklart alder. En del barn utsatt for menneskehandel instrueres om å oppgi en *høyere alder* enn den reelle for å unngå oppfølging fra barnevernet. Det kompliserte spørsmålet som dermed reiser seg er om man skal kunne tvangsplassere unge personer som selv hevder å være myndige dersom myndighetene likevel antar at de under myndighetsalder.

For å sikre at § 4-29 skulle gi en reell mulighet for å hjelpe og beskytte barn utsatt for menneskehandel, ble det foreslått at bestemmelsen skal omfatte personer som kan antas å være under 18 år inntil alderen er fastsatt. Departementet viste i den forbindelse til tilsvarende presumsjonsregler i Europarådets konvensjoner om tiltak mot menneskehandel og beskyttelse av barn mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk. Dersom det i etterkant av plassering skulle bli fastsatt at alderen er over 18 år, ble det imidlertid lagt til grunn at grunnlaget for plassering etter § 4-29 skulle bortfalle.

På denne bakgrunn foreslo departementet å lovfeste at bestemmelsen omfatte tilfeller der det er grunn til å anta at en person er under 18 år, jf. forslaget § 4-29 syvende ledd.

4.6 Om vedtakets innhold

I høringsnotatet ble det foreslått en adgang til å fatte vedtak om plassering i institusjon. Med institusjon menes statlige, kommunale og private institusjoner som omfattes av barnevernloven kapittel 5, jf. §§ 5-1 og 5-8. Videre ble det foreslått at barnet skal plasseres i en institusjon som faglig og materielt er i stand til å ivareta barnets behov for beskyttelse og omsorg.

§ 5-9 i barnevernloven omhandler barn og unges rettigheter og bruk av tvang under opphold i institusjon. For å hindre at barnet får kontakt med personer som kan utnytte det til menneskehandel ble det foreslått å åpne for iverksetting av beskyttelsestiltak som er mer omfattende og inngripende enn det som i dag følger av denne bestemmelsen.

Hvilke beskyttelsestiltak som skal kunne iverksettes ble foreslått å fremgå direkte av loven, både av den nye bestemmelsen i § 4-29 og av § 5-9. Det ble også foreslått at beskyttelsestiltakene i det enkelte tilfellet skulle fremgå av selve plasseringsvedtaket. Det ble vist til at den vanlige løsningen ved plassering av barn og unge i institusjon er at det er overlatt til institusjonen å innføre eventuelle

begrensende tiltak overfor beboerne i den grad loven og rettighetsforskrift åpner for det. Institusjonen skulle ha plikt til å iverksette de beskyttelsestiltakene som fremgår av fylkesnemndas vedtak, jf. forslaget til nytt femte ledd i barnevernloven § 5-9.

Departementets forslag inneholdt således en uttømmende opplisting av hva beskyttelsestiltakene kunne gå ut på. Departementet foreslo at vedtaket skal kunne begrense barnets adgang til å:

- motta besøk,
- kommunisere gjennom post, telefon eller annet kommunikasjonsutstyr,
- bevege seg fritt utenfor institusjonens område, samt
- fastsette begrensninger for hvem som kan få vite hvor barnet er.

Det ble samtidig foreslått at de ovennevnte beskyttelsestiltakene ikke skulle kunne hindre barnet i å ha kontakt med verge, advokat, barneverntjeneste, tilsynsmyndighet, prest, annen sjelesørger eller lignende.

Det ble lagt til grunn at både kravet om at beskyttelsestiltakene skal angis i selve plasseringsvedtaket, og at det ikke kan iverksettes andre beskyttelsestiltak enn det som fremgår av opplistingen, skulle ha som formål å sette klare og overprøvbare rammer og grenser for beskyttelsestiltakene.

For institusjoner etter barnevernloven §§ 5-1 og 5-8 gjelder *Forskrift av 12. desember 2002 om rettigheter og bruk av tvang under opphold på barneverninstitusjon*. I høringsnotatet vurderte derfor departementet institusjonens plikt til å iverksette beskyttelsestiltak vedtatt av fylkesnemnda i lys av denne forskriften.

Det ble lagt til grunn at forskriftens viktige bestemmelser om beboernes rettigheter og grenser for bruk av tvang skulle gjelde fullt ut i den utstrekning disse rettighetene ikke var i motstrid med beskyttelsestiltak nedfelt i vedtaket. Det ble forutsatt at kapittel 4 i forskriften som gjelder ved plassering etter §§ 4-24 og 4-26 ikke skulle gjelde.

§ 5 i forskriften om vern av barnets personlige integritet ble nevnt som en særlig sentral bestemmelse:

”§ 5 Vern om personlig integritet:

Institusjonen skal drives på en slik måte at beboernes personlige integritet blir ivaretatt.

Den enkelte beboer skal selv kunne bestemme i personlige spørsmål og ha det samvær med

andre som han eller hun ønsker, så langt dette er forenlig med beboerens alder og modenhet, formålet med oppholdet og institusjonens ansvar for driften, herunder ansvar for trygghet og trivsel.

Med de begrensninger som er nevnt i annet ledd skal bl.a.

- a) *forholdene legges til rette for at den enkelte beboer får delta i utformingen av institusjonens daglige liv og andre forhold som berører den enkelte,*
- b) *forholdene legges til rette for at den enkelte beboer skal ha anledning til å dyrke sine personlige interesser og fritidsaktiviteter,*
- c) *institusjonen vise respekt for og ta hensyn til den enkelte beboers og foreldres livssyn og kulturelle bakgrunn,*
- d) *institusjonen respekterer den enkeltes rett til tanke-, samvittighets- og religionsfrihet.*

Institusjonen skal ikke utsette beboerne for utilbørlig påvirkning eller påtrykk av livssynsmessig, politisk eller ideologisk art.”

Videre ble rettighetsforskriften § 6 Adgang til å bevege seg innenfor og utenfor institusjonens område omtalt som et viktig utgangspunkt:

”Beboeren skal ha rett til å bevege seg i og utenfor institusjonens område, med de begrensninger som fastsettes av hensyn til behovet for trygghet og trivsel.

Beboeren skal i størst mulig grad kunne nyttiggjøre seg de tilbud som finnes i lokalsamfunnet, herunder aktuelle skole- og fritidstilbud.”

Departementet viste til at forslaget innebærer at det kan fattes vedtak som begrenser barnets rett til å bevege seg fritt utenfor institusjonens område. Den mest aktuelle begrensningen i så måte ville være at barnet skal ha følge av ledsager når det skal ut av institusjonsområdet. Departementet understreket imidlertid at det ikke skal vedtas strengere beskyttelsestiltak enn de som til enhver tid er nødvendige. Videre la departementet til grunn at skal det mye til før det vil være nødvendig å vedta at barnet ikke i det hele tatt skal få bevege seg utenfor institusjonens område.

Det ble også vist til at barn og unge i henhold til opplæringsloven har rett til offentlig grunnskoleopplæring når det er sannsynlig at vedkommende skal være i Norge i mer enn tre måneder, mens plikten til grunnskoleopplæring inntreffer når oppholdet i Norge har vart i tre måneder. Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring har etter søknad rett til tre års

videregående opplæring. Departementet la etter dette til grunn at forholdene så langt som mulig bør legges til rette for at barna kan følge undervisning ved den aktuelle skole i nærområdet og ta del i fritidsaktiviteter. Dersom dette i helt spesielle tilfeller ikke ville være mulig av hensyn til barnet, skulle det legges til rette for at barnet ble gitt nødvendig undervisning og aktivisering på institusjonen.

Også § 10 i forskriften om retten til nødvendig medisinsk tilsyn og behandling under institusjonsoppholdet ble omtalt i høringsnotatet:

”Den enkelte beboer har rett til nødvendig medisinsk tilsyn og behandling under institusjonsoppholdet.”

Det ble vist til at barn utsatt for menneskeandel er særlig utsatt og at de kan ha en forhistorie som tilsier et særskilt behov for medisinsk tilsyn og i enkelte tilfeller behandling for angst og traumer.

Videre ble det i høringsnotatet understreket at kapittel 3 i rettighetsforskriften om bruk av tvang også vil gjelde ved plassering i institusjon etter § 4-29. Det ble vist til at ansatte i barneverninstitusjon ikke har adgang til å bruke noen form for tvang eller makt overfor barna som oppholder seg i institusjonen med unntak av i de særskilte tilfeller som fremgår av bestemmelsene.

Departementet fremhevet i denne forbindelse § 13 i forskriften om bruk av tvang som ledd i behandling, straff eller oppdragelse. Det fremgår av bestemmelsen at tvangsmedisinering, fysisk refsing, isolasjon, mekaniske tvangsmidler eller annen bruk av fysisk tvang eller makt ikke er tillatt verken i straffe-, behandlings- eller oppdragesøyemed. Videre fremgår at mindre inngripende fysisk tvang eller makt, som for eksempel kortvarig fastholding eller bortvisning fra fellesrom, imidlertid kan anvendes når dette åpenbart er nødvendig som ledd i institusjonens omsorgsansvar.

Videre ble forskriften § 18 om anvendelse av tvang i akutte faresituasjoner fremhevet. Det fremgår blant annet av bestemmelsen at det etter alminnelige nødretts- og nødvergebetraktninger, jf. straffeloven § 47 og § 48 kan anvendes nødvendig tvang dersom det er uomgjengelig nødvendig for å avverge fare for skade på person eller vesentlig skade på eiendom. Videre er det presisert i bestemmelsen at tvangsbruken i slike tilfeller ikke må overstige det som er nødvendig for å avverge skaden. Tiltaket skal opphøre straks skaden eller faren er avverget.

Departementet foreslo at det ikke skal være adgang til å fatte vedtak om å plassere barnet annet sted enn i institusjon. Fosterhjem ble ikke ansett som egnede plasseringssteder ved disse spesielle plasseringene hvor det skal være adgang til å iverksette så vidt omfattende beskyttelsestiltak rundt barna. Det ble også vist til at rettighetsforskriftens vern og fylkesmannens tilsyn er særlig viktig for å ivareta barnas rettssikkerhet.

4.7 Om type vedtak og vedtakets varighet

I høringsnotatet ble det foreslått at barneverntjenestens leder eller påtalemyndigheten i henhold til ny § 4-29 skulle kunne treffe akuttvedtak med to ukers varighet og at fylkesnemnda skulle kunne treffe vedtak med inntil fire ukers varighet. Det ble forutsatt at den samlede plasseringstiden, inkludert et eventuelt akuttvedtak, ikke skulle kunne overstige seks måneder.

Departementet la videre til grunn at kapittel 7 i barnevernloven om saksbehandlingsregler for fylkesnemnda skulle gjelde ved nemndas behandling av saker etter den nye bestemmelsen i § 4-29.

På bakgrunn av den foreslåtte henvisningen til § 7-22 skulle vedtaket snarest og om mulig innen 48 timer godkjennes av fylkesnemndas leder. På samme måte som ved de øvrige vedtakene etter ny § 4-29 skulle også det midlertidige akuttvedtaket bare kunne treffes dersom politiet finner at det foreligger en nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel og at plassering er nødvendig for å beskytte barnet.

Det midlertidige vedtaket ble foreslått å kunne opprettholdes i inntil to uker. Dersom det fremmes forslag for fylkesnemnda om mer langvarig plassering innen utløpet av de to ukene, kunne plasseringen opprettholdes inntil nemnda har behandlet saken. Denne løsningen er parallell med den som gjelder for akuttvedtak ved alvorlige atferdsvansker etter barnevernloven § 4-25. Dersom begjæring om tiltak ikke er oversendt fylkesnemnda innen to uker, faller akuttvedtaket bort. Videre ble det foreslått at fylkesnemnda bare skulle kunne fatte vedtak for inntil fire uker av gangen. Bakgrunnen for at departementet foreslo en så hyppig prøving av om plasseringen skulle opprettholdes, var først og fremst av hensyn til barnets rettssikkerhet. Det ble samtidig vist til at forslaget om at det skal treffes nytt vedtak hver fjerde uke vil være ressurskrevende. Departementet la imidlertid avgjørende vekt på at en plasse-

ring etter den foreslåtte bestemmelsen innebærer et så alvorlig inngrep i barnets integritet at det er behov for en jevnlig vurdering av om vilkårene for plassering fortsatt er til stede.

Departementet vurderte hvordan sammensetningen av fylkesnemnda bør være ved behandlingen av vedtak etter den foreslåtte bestemmelsen i § 4-29. Når det gjelder første gangs behandling av vedtaket om plassering i inntil fire uker, kom departementet til at nemnda i samsvar med hovedregelen i § 7-5, skulle bestå av nemndsleder, ett medlem fra det alminnelige utvalg og ett fra det fagkyndige utvalg. Videre følger det av § 7-5 at nemndsleder kan beslutte at nemnda, i tillegg til nemndsleder, skal bestå av to medlemmer fra det alminnelige utvalg og to fra det fagkyndige utvalg, når sakens vanskelighetsgrad gjør dette nødvendig. Dersom partene samtykker, kan nemndsleder alene avgjøre saken når hensynet til en betryggende saksbehandling ikke er til hinder for det, jf. § 7-5 tredje ledd. Departementet antok at sistnevnte mulighet bare rent unntaksvis ville være aktuell i saker der barn kan være utsatt for menneskehandel.

Når det gjelder fylkesnemndas behandling av spørsmålet om å videreføre det opprinnelige vedtaket om plassering i inntil fire uker, kom departementet til at det ville være tilstrekkelig at dette avgjøres av nemndsleder alene, jf. forslaget til nytt fjerde ledd i § 7-5. Departementet la videre til grunn at nemnda også i disse tilfellene skal prøve om alle vilkårene for plassering foreligger, slik at et forhandlingsmøte med bevisførsel og vitneforklaringer alltid vil være nødvendig.

Når det gjelder den samlede plasseringstiden, la departementet til grunn at denne ikke skulle kunne overstige seks måneder. Ut fra plasseringens inngripende karakter la departementet vekt på at plasseringstiden burde være så kort som mulig. Det ble imidlertid også lagt vekt på at den skulle være vid nok til å kunne klargjøre barnets situasjon nærmere innenfor det aktuelle tidsrommet. Det ble understreket at det er en grunnleggende forutsetning at de berørte myndigheter under hele denne perioden arbeider *aktivt* for å klargjøre spørsmålet om menneskehandel, barnets situasjon og behovet for videre ivaretagelse. Videre ble det understreket at myndighetene under hele plasseringsperioden skal vurdere om plasseringen fortsatt er nødvendig for å beskytte barnet eller om plasseringen kan opphøre. Dette ble foreslått lovfestet i utkast til § 4-30 tredje ledd.

Departementet la til grunn at behovet for videre oppfølging i stor grad vil variere ut i fra barnets situasjon, alder, mulighet for retur til

hjemland m.v. Videre ble det lagt til grunn at forholdene i noen tilfeller vil ligge til rette for forsvarlig retur til hjemlandet, mens det i andre tilfeller vil kunne være behov for å iverksette andre tiltak etter barnevernloven. Departementet understreket at siden den samlede plasseringstiden etter § 4-29 ikke skulle kunne overstige seks måneder, måtte en slik plassering i så fall treffes med hjemmel i andre bestemmelser i barnevernloven kapittel 4. Departementet viste særlig til muligheten for omsorgsovertakelse etter § 4-12 a) som et aktuelt alternativ dersom barnet skal bli i Norge under barnevernets omsorg over lengre tid. I slike tilfeller kan barnet enten plasseres i et fosterhjem eller i institusjon.

4.8 Rettslig prøving

Departementet viste i høringsnotatet til at fylkesnemndas vedtak kan bringes inn for tingretten til rettslig prøving etter reglene i tvisteloven kapittel 36, jf. barnevernloven § 7-24. Dette innebærer blant annet at saken avgjøres av tingretten etter gjennomføring av hovedforhandling med full tingrett, der retten er satt med en tingsrettsdommer og to meddommere.

Departementet viste videre til at det følger av barnevernloven § 7-23 at akuttvedtak kan påklages til fylkesnemnda. Av hensyn til barnets rettsikkerhet foreslo departementet derfor en henvisning til ny § 4-29 i § 7-23. En klage etter § 7-23 skal behandles av nemndsleder alene og denne avgjørelsen kan bringes inn for tingretten. Det finnes i dag ikke en uttrykkelig regel om saksbehandlingen av slike saker for tingretten, og en må derfor falle tilbake på reglene i tvistelovens kapittel 36.

Departementet la i høringsnotatet til grunn at også de tilfellene der det er aktuelt å videreføre et vedtak etter § 4-29 skal kunne bringes inn for tingretten. Departementet viste til at også disse sakene etter gjeldende rett må gjennomføres ved hovedforhandling hvor retten er satt med en tingsrettsdommer og to meddommere.

Departementet reiste imidlertid spørsmål ved om det er nødvendig at akuttvedtak og vedtak om å videreføre det første vedtaket om plassering etter § 4-29 skal behandles av full tingrett siden fylkesnemndssaken skal behandles av nemndsleder alene. Tilsvarende problemstilling gjør seg også gjeldende i saker hvor barneverntjenestens leder eller påtalemyndigheten har truffet akuttvedtak etter de øvrige bestemmelsene i barnevernloven. Det ble vist til at slike vedtak kan påklages til fylkesnemnda, at sakene behandles av

fylkesnemndsleder alene og at avgjørelsen kan bringes inn for tingretten. Etter gjeldende rett må også en slik sak avgjøres etter gjennomføring av hovedforhandling der retten er satt med full tingrett, jf. tvisteloven § 36-4.

Departementet viste på denne bakgrunn til at det i samråd med Justisdepartementet vil bli foretatt en samlet vurdering av om det er behov for egne saksbehandlingsregler i barnevernloven for tingrettens behandling av akuttvedtak etter barnevernloven. Det fremgår av høringsnotatet at akuttvedtak etter ny § 4-29, samt vedtak om videreføring av akuttvedtaket vil inngå som en del av denne vurderingen. Det ble samtidig understreket at rettsikkerhetshensyn gjør seg særlig sterkt gjeldende ved denne type vedtak, og at dette må stå sentralt ved en eventuell utforming av egne saksbehandlingsregler.

4.9 Barnets partsstilling

Departementet viste i høringsnotatet til barnevernlovens regler om partsrettigheter. Barnet kan som hovedregel opptre som part i en barnevernsak og gjøre partsrettigheter gjeldende dersom det har fylt 15 år og forstår hva saken gjelder. Dette fremgår av barnevernloven § 6-3 annet ledd om barnets rettigheter under saksbehandlingen. Det fremgår av samme bestemmelse at barnet alltid er part i saken dersom den gjelder tiltak for barn med atferdsvansker. I tillegg kan fylkesnemnda innvilge et barn under 15 år partsrettigheter i særlige tilfeller.

På tilsvarende måte som i saker som gjelder plassering av barn med atferdsvansker foreslo departementet at barnet alltid skulle regnes som part i saker om plassering etter § 4-29. I den forbindelse ble det særlig vist til at også denne bestemmelsen er tenkt benyttet for større barn, og at tvangen retter seg mot barnet og ikke foreldrene. Det ble derfor lagt til grunn at det i saker etter § 4-29 vil være svært viktig at barnets egen mening kommer klart til uttrykk. På denne bakgrunn foreslo departementet en tilføyelse i § 6-3 annet ledd.

Departementet viste til at forslaget om å gi barnet partsstatus innebærer at barnet vil få konkrete rettigheter ved fylkesnemndas og domstolens behandling av saken, herunder krav på gratis advokatbistand. Blant annet vil barnets rett til informasjon og anledning til å uttale seg som part i saken ikke bare følge av barnevernloven § 6-3, men i tillegg av forvaltningsloven § 16. Den myndigheten som skal treffe vedtak har ansvar for at

barnet får god og tilstrekkelig informasjon og forstår hva saken gjelder.

Departementet understreket i høringsnotatet at vedtak om plassering av barn på institusjon etter § 4-29 vil være av så inngripende karakter at det er særdeles viktig at barnets rett til informasjon og til å uttale seg i saken oppfylles på en god måte. Det ble understreket at det må innhentes tolk som kan formidle informasjon på det språket barnet forstår dersom barnet ikke forstår norsk. Videre ble det understreket at informasjon til barnet må tilpasses barnets alder, utvikling og kulturelle bakgrunn.

4.10 Særlig om vergen

Departementet viste i høringsnotatet til at den eller de som har foreldreansvar for et barn etter barnelovens regler er verge for barnet, jf. vergemålsloven § 3. Overformynderiet skal oppnevne hjelpeverge dersom et barn er uten sine opprinnelige verger og det er usikkert om disse er i live, jf. vergemålsloven § 16. Hjelpevergen blir da en stedfortreder for foreldrene ved de juridiske sidene av foreldreansvaret. I høringsnotatet ble det blant annet vist til at det er vergen som har kompetanse til å samtykke til iverksetting av frivillige hjelpetiltak, som kan samtykke til helsehjelp og som har rett til å bli informert om barnets helse.

Departementet foreslo at det er barneverntjenesten som skal ha omsorgen for barnet ved plassering etter ny § 4-29 og at institusjonen utøver den daglige omsorgen på vegne av barneverntjenesten, jf. ny § 4-30 annet ledd.

Det ble samtidig understreket at vergen skulle følge med på den omsorg og oppfølging barnet får mens det er plassert. Det ble også vist til at eventuelle beskyttelsestiltak som iverksettes ikke kan hindre barnet i å ha kontakt med vergen.

Departementet konkluderte med at det ikke var behov for at en oppnevnt verge skulle kunne utøve partsrettigheter ved fylkesnemndas behandling av saken. Etter departementets oppfatning var det heller ikke behov for å gi vergen adgang til å kunne bringe nemndas vedtak inn for tingretten. Det ble i den forbindelse vist til at et vedtak om plassering etter § 4-29 vil rette seg mot barnet og at barnet ble foreslått gitt partsrettigheter for å ivareta sine rettigheter i saken. Videre viste departementet til at barnet vil få oppnevnt advokat med oppgave å fremme barnets synspunkter, samt at også barneverntjenesten forutsettes å ivareta barnets beste i den konkrete

saken. For øvrig ble det vist til at barnets foreldre vil bli ansett som part dersom de skulle dukke opp.

4.11 Øvrige forslag i høringsnotatet til endringer i dagens bestemmelser i barnevernloven

I tillegg til de nye bestemmelsene om plassering av barn utsatt for menneskehandel i institusjon uten samtykke, jf. forslag til §§ 4-29 og 4-30, ble det også foreslått enkelte andre endringer i barnevernloven:

4.11.1 Nytt femte ledd i barnevernloven § 5-9

I høringsnotatet ble det foreslått å innføre et nytt femte ledd i barnevernloven § 5-9 om rettigheter under opphold på institusjon som er omfattet av barnevernloven §§ 5-1 og 5-8.

Den foreslåtte endringen er en konsekvens av forslaget om at det skal kunne iverksettes særlige beskyttelsestiltak ved plassering etter ny § 4-29 i barnevernloven. Endringen vil sammenholdt med ny § 4-29 gi adgang til å iverksette de beskyttelsestiltakene som er nødvendige ved plassering etter den nye bestemmelsen.

4.11.2 Tilføyelse i barnevernloven § 6-3 annet ledd

I § 6-3 annet ledd ble det foreslått en tilføyelse om at barnet alltid skal regnes som part i sak som gjelder tiltak for barn som kan være utsatt for menneskehandel.

4.11.3 Tilføyelse i barnevernloven § 6-4

I høringsnotatet ble det vist til at alle offentlige instanser og tjenester har plikt til å gi opplysninger til den kommunale barneverntjenesten av eget tiltak ved alvorlig bekymring for et barn, jf. § 6-4 annet ledd. Opplysningsplikten gjelder når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt jf. barnevernloven §§ 4-10, 4-11 og 4-12, eller når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvanser, jf. § 4-24.

Ved en begrunnet bekymring for at et barn kan være offer for menneskehandel vil det ofte foreligge grunn til å tro at barnet er utsatt for alvorlig omsorgssvikt og dermed allerede i dag være en plikt etter barnevernloven § 6-4 til å melde fra til barneverntjenesten. I høringsnotatet

ble det foreslått å tilføye en henvisning til alternativet "når det er grunn til å tro at det er fare for utnyttelse av et barn til menneskehandel, jf. § 4-29" i § 6-4 annet ledd første punktum. Forslaget er en naturlig og nødvendig konsekvens av forslaget om å innføre § 4-29 i barnevernloven.

Det ble vist til at tilføyelsen sikrer at det ikke oppstår tvil om at alle instanser og tjenester som har oppgaver overfor det offentlige har meldeplikt til barneverntjenesten i alle situasjoner der det er grunn til å tro at det er fare for utnyttelse av et barn til menneskehandel.

4.11.4 Tilføyelse i barnevernloven § 6-8

Departementet viste i høringsnotatet til at det ikke alltid vil være mulig å få gjennomført undersøkelser og tiltak etter barnevernloven uten bruk av tvang. Barnevernloven § 6-8 regulerer derfor adgangen for barnevernadministrasjonens leder til å kreve bistand av politiet til å gjennomføre undersøkelse etter barnevernloven § 4-3 og til fullbyrdelse av nærmere angitte vedtak om plassering m.v. Departementet antok i høringsnotatet at det også ved fullbyrding av vedtak etter forslaget til ny § 4-29 vil kunne oppstå behov for bistand fra politiet. Det ble derfor foreslått å innføre en henvisning til ny § 4-29 i § 6-8.

4.11.5 Tilføyelse i barnevernloven § 7-5

I høringsnotatet ble det foreslått innført et nytt fjerde ledd i § 7-5 hvor det fremgår at nemndsleder alene behandler saker om forlengelse av nemndas vedtak om plassering etter ny § 4-29 fjerde ledd.

4.11.6 Tilføyelse i barnevernloven §§ 7-22 og § 7-23

I høringsnotatet ble det foreslått tilføyelser til §§ 7-22 og 7-23 som regulerer etterfølgende godkjenning av og klage over akuttvedtak.

Både den etterfølgende godkjenningen av og muligheten til å påklage akuttvedtak skal bidra til å sikre ivaretagelse av rettssikkerheten og sikre at akuttvedtaket bygger på et forsvarlig grunnlag. Det foreslås derfor at det også innføres en henvisning til ny § 4-29 i §§ 7-22 og 7-23.

4.11.7 Tilføyelse i barnevernloven § 8-4

Det følger av barnevernloven § 8-4 at barneverntjenesten i den kommunen der barnet oppholder seg har ansvaret for å reise sak for fylkesnemnda. § 8-4 henviser til de bestemmelser der det er aktuelt å reise sak for fylkesnemnda. I høringsnotatet ble det derfor foreslått en henvisning til ny § 4-29 i § 8-4.

4.12 Om administrative og økonomiske konsekvenser

I høringsnotatet viste departementet til at barnevernet allerede i dag har ansvaret for barn som kan være utsatt for menneskehandel. Når barn som kan være utsatt for menneskehandel har behov for omsorg og beskyttelse, er det barneverntjenesten som tar hånd om barnet og plasserer det i tiltak ut fra dagens hjemler i barnevernloven. Departementet viste derfor til at også Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker behandler saker om barn som kan være utsatt for menneskehandel. Departementet la til grunn at forslaget ikke ville medføre noen merkbar økning i antall klienter til barnevernet. Departementet anslo at fylkesnemndene fremover ville kunne komme til å behandle rundt 35 saker i året etter den nye bestemmelsen. Departementet viste til at selv om antallet saker ville kunne øke noe, ville de økonomiske og administrative konsekvensene være små sett i lys av det store antallet barnevernssaker som barneverntjenesten og fylkesnemndene behandler hvert år. I forslaget ble det også forutsatt at plasseringer etter ny hjemmel kunne ivaretas innenfor det eksisterende institusjonstilbudet.

Departementet uttalte videre at domstolene kan få noen flere oppgaver ved at fylkesnemndas vedtak kan bringes inn for domstolene, og at forslaget kunne medføre økte utgifter til fri retts hjelp. Sett i lys av det store antall saker som behandles av landets domstoler, anså departementet imidlertid at en eventuell økning i antall saker ville utgjøre en meget liten andel av den totale saksmengden i domstolene.

5 Om forholdet til FNs barnekonvensjon og Den europeiske Menneskerettskonvensjon

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og FNs barnekonvensjon (BK) er inkorporert i norsk rett. Gjennom menneskerettsloven¹³ er disse konvensjonene gitt forrang fremfor annen norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3.

Departementet har ved utformingen av forslaget i denne proposisjonen lagt stor vekt på at bestemmelsene skal være i samsvar med Norges forpliktelser etter disse konvensjonene. I forbindelse med høringsnotatet innhentet departementet derfor en utredning fra professor Karl Harald Søvig ved *Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen*. Forholdet til FNs barnekonvensjon og Den europeiske menneskerettskonvensjon ble nærmere omtalt i kapittel 5 i høringsnotatet, som er basert på denne utredningen.

Departementet la i høringsnotatet til grunn at § 4-29 anses som en frihetsberøvelse både etter EMK art. 5 og BK art. 37, men at den faller innenfor de respektive unntakene som gir adgang for myndighetene til frihetsberøvelse. Det ble fremhevet at det ved vurderingen av om tiltaket er konvensjonsmessig er et sentralt poeng at myndighetene er forpliktet både etter EMK, BK og andre folkerettsinstrumenter til å hindre at barn blir ofre for menneskehandel. Plassering uten eget samtykke kan i noen situasjoner være et hensiktsmessig og nødvendig virkemiddel. Både EMK art. 5 og BK art 37 inneholder en forholdsmessighetsvurdering, og det største usikkerhetsmomentet knytter seg til at nasjonale myndigheter og internasjonale overvåkningsorganer kan ha ulike oppfatninger om hva som i den konkrete saken er et rimelig og hensiktsmessig tiltak for det enkelte barn.

Få høringsinstanser har kommentert forholdet til Norges internasjonale menneskerettslige forpliktelser. Departementet har derfor valgt i det store og det hele å gjengi høringsnotatets frem-

stilling av forholdet til FNs barnekonvensjon og Den europeiske Menneskerettskonvensjon:

5.1 Vernet etter EMK artikkel 5

5.1.1 Materielle vilkår for frihetsberøvelse – EMK art. 5 (1)

EMK art. 5 gir borgerne et vern mot frihetsberøvelse. Bestemmelsen setter opp krav om lovhjemmel, både med hensyn til det materielle inngrepet og saksbehandlingen, i tillegg til å definere i hvilke unntakssituasjoner myndighetene kan berøve borgerne friheten (bokstav a-e). Unntakene er ifølge praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) uttømmende og skal tolkes snevert (se bl.a. D.G. mot Irland, avsn. 74 med henvisning til tidligere praksis). Det mest aktuelle unntaket i denne typen saker er bokstav d. På nærmere vilkår gir bestemmelsen hjemmel for frihetsberøvelse av mindreårige:

“the detention of a minor by lawful order for the purpose of educational supervision or his lawful detention for the purpose of bringing him before the competent legal authority” (frihetsberøvelse av en mindreårig ved lovlig pålegg for å føre tilsyn med hans oppdragelse, eller for å bringe ham for den kompetente rettslige myndighet)

Et første spørsmål er om tiltak etter forslag til ny § 4-29 skal anses som frihetsberøvelse. I så fall oppstår spørsmålet om tiltaket er innenfor unntaket i art. 5(1)d. Frihetsberøvelse (“deprivation of liberty”/“detention”) må avgrenses nedad mot begrensninger i bevegelsesfriheten, som reguleres nærmere av 4. tilleggsprotokoll art. 2. Art. 5 definerer ikke frihetsberøvelse nærmere, men EMD har knesatt inngrepet art, varighet, virkning og gjennomføringsmåte som sentrale kriterier (se bl.a. Engel m.fl. mot Nederland, avsnitt. 59). Forslaget til § 4-29 gir hjemmel for å treffe vedtak om plassering i institusjon i inntil seks måneder. Institusjonen skal iverksette nærmere

¹³ Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) av 21. mai 1999 nr. 30.

former for beskyttelsestiltak dersom dette følger av vedtaket. Disse inkluderer begrensninger i mulighet til fritt å bevege seg utenfor institusjonen og restriksjoner på adgangen til å kommunisere med andre. EMD vil ikke foreta abstrakte vurderinger ut fra hvilke tiltak som er mulige etter lovverket, men vil foreta en konkret drøftelse ut fra klagers situasjon (se *Guzzardi mot Italia*, avsn. 92–95). En plassering etter § 4-29 uten spesielle beskyttelsestiltak vil ikke nødvendigvis anses som frihetsberøvelse etter EMK art. 5, så lenge ungdommen har både faktisk og rettslig mulighet til å forlate institusjonen. Derimot vil bruk av beskyttelsestiltak i form av å begrense muligheten til å bevege seg fritt utenfor institusjonsområdet regelmessig føre til at tiltaket faller innenfor art. 5. Ved vurderingen må det også legges vekt på bruk av beskyttelsestiltak i form av kommunikasjonsbegrensninger, selv om disse også reiser særlige spørsmål etter EMK art. 8. På denne bakgrunn vil departementet i den videre drøftelsen ta utgangspunkt i at plassering etter § 4-29 vil være å anse som frihetsberøvelse.

Spørsmålet blir så om frihetsberøvelse med hjemmel i § 4-29 vil falle inn under unntaket i art. 5(1)d. Ordlyden setter opp to atskilte alternativer: å frihetsberøve mindreårige i undervisningsøyemed, eller for å bringe vedkommende for kompetent rettslig myndighet. De to alternativene har hvert sitt formål. Ifølge forarbeidene (*Travaux Préparatoires*) tar det siste alternativet særlig sikte på tiltak hvor den mindreårige beskyttes gjennom å fjernes fra et kriminelt miljø.¹⁴ Drøftelsen i høringsnotatet vil derfor være rettet mot det første alternativet. Selve begrepet ”undervisning” (*educational supervision* / *éducation surveillée*) indikerer et snevert siktemål nærmest synonymt med opplæringsformål, men EMD har fremholdt at bestemmelsen må tolkes kontekstuell (Koniarska mot UK, sitert med tilslutning i D.G. mot Irland, avsn. 80):

“the words “educational supervision” must not be equated rigidly with notions of classroom teaching. In particular, in the present context of a young person in local authority care, educational supervision must embrace many aspects of the exercise, by the local authority, of parental rights for the benefit and protection of the person concerned”.

¹⁴ 7 Se *van Dijk m.fl.*, Theory and Practise of the European Convention on Human Rights (4. utg. 2006) s. 476 og *Lorenzen m.fl.*, Den Europæiske Menneskeretskonvention (2. utg. 2003) s. 159.

EMD foretar her en helhetsvurdering av tiltaket og fremhever både hensynet til å sikre den unge gode oppvekstvilkår og beskyttelsesbehovet. Forslaget til § 4-29 er særpreget ved dets blandete formål. I sentrum står ungdommens behov for vern mot utnyttning. Tiltaket skiller seg derfor fra de sakene som har vært forelagt for EMD etter art. 5(1)d, hvor ulike former for atferdsvansker har stått sentralt. På den annen side kan plassering etter ny § 4-29 gjennomføres mot ungdommens uttrykte vilje, og har derfor en klar tvangskomponent. Sistnevnte er en fellesnevner med de sakene som har vært oppe for EMD, og et gjennomgangstema for EMD har vært å sikre borgerne mot vilkårlig frihetsberøvelse.

Ved vurderingen av om tvangsplassering etter § 4-29 er forenlig med EMK art. 5(1)d, må det også legges vekt på at myndighetene er forpliktet til å gripe inn for å hindre at barn blir ofre for menneskehandel, jf. nedenfor under 5.4 og 5.5.2. Selv om Norge neppe er folkerettslig forpliktet til å ha regler om institusjonsplassering uten ungdommens samtykke, vil dette være et relevant og effektivt virkemiddel. På denne bakgrunn mener departementet at forslaget til § 4-29 er forenlig med unntaksbestemmelsen i EMK art. 5(1)d.

Unntaket i EMK art. 5(1)d er begrenset til mindreårige (*“minor”/“mineur”*). EMD har ansett nasjonal lovgivning som avgjørende med hensyn til hvem som skal anses som mindreårige (se D.G. mot Irland, avsn. 76). Barnevernloven gjelder for personer under 18 år, jf. § 1-3. En særlig utfordring i saker som gjelder menneskehandel med unge er at alderen kan være uavklart. Europarådet har i konvensjoner som tar sikte på beskyttelse av barn mot seksuelt misbruk og menneskehandel satt opp presumsjonsregler.¹⁵ Ofre hvis alder er usikker og det er grunn til å tro at de er mindreårige, skal gis beskyttelse og få ytelser som om han eller hun var barn inntil alderen er avklart. Selv om konvensjonene regulerer frivillige tiltak, vil de også kunne ha overføringsverdi til saker om frihetsberøvelse, hvor beskyttelse av barn står sentralt. Ventelig vil EMD legge vekt på Europarådets regulering på dette punkt. I forslaget til § 4-29 siste ledd siste punktum er det inn-

¹⁵ Se Europarådets konvensjoner om tiltak mot menneskehandel (*«Action against Trafficking in Human Beings»*) art. 10(3) og beskyttelse av barn mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk (*«Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse»*) art. 11(3). Se også Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, General Comment No. 6 (CRC/GC/2005/6) fra Barnekomiteen, avsn. 31(i).

ført en presumsjonsregel i tråd med den som følger av Europarådets konvensjoner.

For at en frihetsberøvelse skal være rettmessig etter EMK art. 5(1) er det ikke tilstrekkelig at den faller inn under de nærmere unntakene i art. 5(1) a–f. Tiltaket må i tillegg være lovmessig. Art. 5(1) opererer med et hjemmelskrav både i den innledende delen (*in accordance with a procedure prescribed by law*) og i de enkelte unntaksbestemmelsene (i bokstav d første alternativ *lawful order*). Tilsynelatende er det første kravet et prosessuelt hjemmelskrav, mens de enkelte unntakene setter opp et materielt lovkrav, men i praksis glir vurderingene over i hverandre. Forslaget til §§ 4-29 og 4-30 kombinert med tilpasningen til § 5-9 om rettigheter under opphold på institusjon og rettighetsforskriften setter opp konkrete vilkår for tvangsbruk som gir ungdommen mulighet til å forutsi sin rettsstilling og har også nærmere regler om saksbehandlingen. Etter departementets syn er derfor hjemmelskravet i art. 5(1) oppfylt.

Ordlyden i art. 5(1) stiller ikke opp ytterligere vilkår for frihetsberøvelse enn et lovlig formål og et hjemmelskrav. EMD har imidlertid gjennom praksis stilt opp ytterligere begrensninger. For det første har EMD innfortolket et krav om sammenheng mellom plasseringsgrunnen og plasseringsstedet. For det annet gjelder også her et forholdsmessighetsprinsipp. I *Bouamar mot Belgia* hadde myndighetene plassert en ungdom med atferdsvansker i en form for varetektfengsel nærmest i isolasjon og uten noen opplæringstilbud. En slik gjennomføring var i strid med art. 5(1)d. Også i *D.G. mot Irland* var tilbudet av aktiviteter under institusjonsoppholdet for dårlig sett opp mot formålet med plasseringen. På denne bakgrunn kan en stille opp et konvensjonsmessig krav om at ungdommen får et opplæringstilbud under oppholdet i tillegg til mulighet for meningsfulle fritidsaktiviteter (se *Koniarska mot UK* som eksempel på at tilbudet var i samsvar med art. 5(1)d). Om opplæring og fritidstilbud, se punkt 4.1.3.

EMD har i flere avgjørelser med utgangspunkt i kravet om lovhjemmel ("lawful") fremhevet at et hovedsiktet mål med art. 5(1) er å beskytte borgerne mot vilkårlig ("arbitrary") frihetsberøvelse (se bl.a. *Bouamar mot Belgia*, avsn. 47 og *D.G. mot Irland*, avsn. 75). Enhorn mot Sverige gjaldt smittealternativet i art. 5(1)e, men vurderingstemaet EMD satte opp (avsn.36) har overføringsverdi også til saker etter art. 5(1)d:

"The detention of an individual is such a serious measure that it is only justified where other, less severe measures have been considered and found to be insufficient to safeguard the individual or the public interest which might require that the person concerned be detained. That means that it does not suffice that the deprivation of liberty is in conformity with national law, it must also be necessary in the circumstances ... and in accordance with the principle of proportionality ..."

Nasjonale myndigheter kan derfor bare sette i verk tiltak som innebærer frihetsberøvelse dersom frivillige hjelpetiltak er utilstrekkelige og tvangsplassering er et rimelig og hensiktsmessig tiltak. Disse to elementene er søkt innbakt i § 4-29 annet ledd. Et særpreg ved saker hvor det er fare for at barn er ofte for menneskehandel er at myndighetene må handle raskt om tiltakene skal være effektive. Barna er mobile – også over landegrensene – og kravene til utprøving av frivillige hjelpetiltak vil derfor kunne være annerledes enn for andre barn som kommer i kontakt med barnevernet.

5.1.2 Bruk av EMK art. 5 (1)f – frihetsberøvelse for å hindre ulovlig innvandring

EMK art. 5(1)f gir blant annet myndighetene adgang til frihetsberøvelse for å hindre ulovlig innvandring eller med sikte på utvisning av ulovlige innvandrere. Bestemmelsen er også anvendelig for mindreårige innvandrere, jf. *Mayeka og Mitunga mot Belgia*, avsn. 100. Plassering etter § 4-29 kan være aktuelt overfor mindreårige uten lovlig opphold. Siktet målet med bestemmelsen er imidlertid ikke å hindre ulovlig innvandring, men å beskytte barn som er ofre for menneskehandel.

5.1.3 EMK art. 5 (2) – Underretning til ungdommen

EMK art. 5(2) gir den frihetsberøvede et krav på informasjon om grunnlaget for frihetsberøvelsen, jf. også SP art. 9(2). Ordlyden trekker i retning av at rettigheten kun gjelder for noen av alternativene i art. 5(1) bokstav a–f, fordi bestemmelsen bruker ordet arrest bare i bokstavene b og c. De andre alternativene bruker tilbakehold ("detention"), mens bokstav f bruker begge ordene. Også tillegget om at den frihetsberøvede har krav på å få seg forelagt siktelsen ("any charge against him"), trekker i samme retning. EMD har imidlertid tolket bestemmelsen utvidende, slik at retten til

informasjon gjelder alle former for frihetsberøvelse i art. 5(1) bokstav a–f (se van der Leer mot Nederland, avsn. 25–31).

Kravet til underretning er særlig viktig i saker etter § 4-29. Ungdommene vil ofte ikke ha norsk som morsmål, og har derfor behov for informasjon på et språk som de behersker. Dernest vil de være avhengig av at informasjonen er tilpasser deres alder, utvikling og kulturelle bakgrunn. Se omtalen av dette under punkt 4.1.7 Særlig om retten til å bli informert og å få anledning til å uttale seg.

5.1.4 EMK art. 5(4) – Krav på domstolskontroll

Vedtak om frihetsberøvelse trenger ikke fattes av en domstol i første hånd, men EMK art. 5(4) gir borgere som er frihetsberøvet en rett til domstolsprøving av tvangsvedtaket. Bestemmelsen er felles for samtlige alternativer i art. 5(1)a–f, og gjelder også for midlertidige vedtak. Praksis knyttet til EMK art. 5(4) er omfattende, og en kan skille mellom retten til domstolsbehandling («access to court») og de nærmere saksbehandlingskravene som er satt opp for selve domstolsbehandlingen.

Hvorvidt et organ anses som en «domstol» etter EMK art. 5(4) beror på en vurdering av om organet er uavhengig av den utøvende makt, upartisk vis-à-vis partene og oppfyller visse fundamentale saksbehandlingskrav (se f. eks. Hutchison Reid mot Storbritannia, avsn. 63). Selv om fylkesnemndene internrettslig er klassifisert som forvaltningsorgan, har de en uavhengig posisjon og en grundig saksbehandling. Daværende Barne- og familiedepartementet la i Ot. prp. nr. 61 (1997-98) til grunn at saksbehandlingen i fylkesnemnda tilfredsstillende krav til saksbehandling som stilles i barnekonvensjonen og menneskerettighetskonvensjonen. Dersom nasjonale regler i første hånd har lagt beslutningskompetansen til organer som tilfredsstillende domstolskravene, har den frihetsberøvede intet konvensjonsvernet krav på overprøving, men dersom avgjørelsen kan ankes, gjelder kravene i art. 5(4) tilsvarende for overprøvingsinstansene.

Etter ordlyden gjelder retten til domstolsbehandling borgere som er berøvet ("is deprived"/"privée") friheten. Tradisjonelt har en både i teori og praksis tolket bestemmelsen slik at domstolsadgangen faller bort dersom frihetsberøvelsen opphører. EMD har imidlertid i nyere avgjørelser konstatert krenkelse der domstolsprøving har vært avskåret fordi tvangsvedtaket ikke står ved lag når ankesaken skal avgjøres (se Herz mot

Tyskland, avsn. 68 (tidsbegrenset vedtak) og Filip mot Romania, avsn. 74).

De nærmere kravene til domstolsbehandlingen følger dels av ordlyden i EMK art. 5(4) og er dels utviklet gjennom EMDs praksis.¹⁶ Saksbehandlingen for tingretten og eventuell videre overprøving er regulert av tvisteloven, og forholdet til menneskerettighetene ble utførlig drøftet i forarbeidene til ny tvistelov. Den største utfordringen vil ventelig oppstå med hensyn til saksbehandlingstiden. Art. 5(4) krever at domstolsprøvingen skal finne sted raskt ("speedily"). EMD har konstatert krenkelse hvor saksbehandlingstiden har vært 24 dager, jf. L.R. mot Frankrike, avsn. 34–38.

Etter ordlyden i art. 5(4) har ikke den frihetsberøvede noe krav på fornyet prøving av vedtaket, men EMD har lagt til grunn at psykiatriske pasienter har en rett til ny prøving av lovligheten med rimelige mellomrom, jf. Winterwerp mot Nederland. Et tilsvarende krav vil ventelig bli stilt opp av EMD for frihetsberøvelse etter EMK art. 5(1)d. § 4-29 femte ledd stiller krav om nytt vedtak hver 4 uke. Dette gir etter departementets syn et vern i samsvar med art. 5(4).

5.2 EMK art. 8-10 – vern om familieliv og ytringsfrihet

Under oppholdet etter § 4-29 kan institusjonen iverksette nærmere former for

beskyttelsestiltak, jf. § 4-29 første og fjerde ledd. Disse beskyttelsestiltakene vil kunne utløse vernet etter EMK art. 8 (vern om familieliv og korrespondanse) og etter art. 10 (ytringsfriheten). I tillegg kan vernet etter art. 9 (religionsfriheten) aktualiseres, f. eks. dersom restriksjonene fører til begrenset mulighet til religiøs utfoldelse i form av kirke- eller moskébesøk.

Reglene i art. 8–10 har en felles oppbygning. Bestemmelsenes første avsnitt fastlegger det vernet gode. Hvis myndighetene – eller private aktører som myndighetene hefter for – foretar tiltak som er av en slik karakter at de griper inn i det rettsbeskyttede gode, gir bestemmelsene hjemmel for inngrep på tre vilkår. For det første kreves lov hjemmel. For det annet må tiltaket være forankret i et legitimt formål (formulert nær identisk i art. 8–10). For det tredje må inngrepet være «nødvendig i et demokratisk samfunn» ("necessary in a democratic society"). En sentral komponent her er forholdsmessighetsvurderingen, hvorvidt de

¹⁶ For en oversikt over saksbehandlingskravene, se f. eks. litteraturen som det er vist til i foregående note.

midlene som er tatt i bruk står i forhold til de målsettingene som staten ønsker å oppnå. Beskyttelsestiltakene er foreslått lovfestet og har til hensikt å verne ungdommen. Det springende punktet ved en eventuell klagesak for EMD vil derfor være forholdsmessighetsvurderingen. Når barneverntjenesten/påtalemyndigheten (midlertidige vedtak) og fylkesnemnda (ordinære vedtak) skal ta stilling til om vedtaket skal inneholde hjemmel for institusjonen til å iverksette beskyttelsestiltak, må de samtidig foreta en skjønsmessig helhetsvurdering av om tiltaket er rimelig og hensiktsmessig. Her vil relevant praksis fra EMD spille en sentral rolle.

5.3 EMK art. 3 og vernet mot umenneskelig behandling

EMK art. 3 fastsetter at ingen må utsettes for tortur eller for umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Vernet etter denne bestemmelsen har to sider til de foreslåtte lovbestemmelsene. For det første kan ungdommer som er plassert etter § 4-29 klage over forholdene på institusjonen og anføre at institusjonene krenker art. 3. For det annet kan ungdommer som er offer for menneskehandel klage over at myndighetene ikke grep inn og at ungdommen derfor havnet i en situasjon som beskrevet i art. 3. Den første problemstillingen var aktuell i Mayeka og Mitunga mot Belgia. Her var en fire år gammel jente som kom til landet uten foreldrefølge plassert på institusjon i påvente av utvisning. EMD konstaterte krenkelse av art. 3, og viste bl.a. til at plasseringen ikke tok hensyn til jentas rettigheter etter Barnekonvensjonen. Etter departementets mening vil barn plassert etter ny § 4-29 få så god oppfølging at vernet etter EMK art. 3 ikke aktualiseres. Fokus vil derfor være rettet mot den andre problemstillingen. Se punkt 4.1.3 om tilbud barnet har krav på mens det oppholder seg på institusjonen og vernet som følger av barnevernloven § 5-9 og rettighetsforskriften.

Den klassiske menneskerettskrenkelsen er handlinger foretatt av offentlige, men ifølge EMDs praksis har staten også en positiv forpliktelse til å sikre borgernes rettigheter. For å sikre at denne delen av vernet gir borgerne en effektiv beskyttelse, har EMD fremholdt at myndighetene kan ha en aktivitetsplikt for å sikre borgerne mot handlinger eller unnlatelser fra andre borgere som er av en slik karakter at de faller inn under konvensjonsvernet (f. eks. etter art. 3 og umenneskelig behandling). EMD har i denne sammen-

hengen understreket at statens forpliktelse særlig er aktuell i saker som gjelder barn og sårbare personer. Illustrerende for EMDs tilnærming er A mot Storbritannia, som gjaldt klage på vegne av et barn som hadde blitt fysisk mishandlet av sin stefar. Stefaren var blitt frifunnet for legemsfor nærmelse, fordi voldsutøvelsen måtte anses som et nødvendig ledd i barneoppdragelsen. EMD mente at staten her hadde krenket barnets rettigheter etter art. 3. En annen hovedgruppe saker har vært klager over manglende inngrep fra barneverntjenestens side, jf. Z. m.fl., E. m.fl. og D.P. og J.C., alle mot Storbritannia. Barn som utsettes for disse situasjonene som er beskrevet i § 4-29 annet ledd, vil samtidig være innenfor virkeområdet til EMK art. 3.

Hvorvidt staten plikter å gripe inn beror etter EMDs praksis på en to-leddet vurdering: *"The question therefore arises whether the local authority (acting through its Social Work Department) was, or ought to have been, aware that the applicants were suffering or at risk of abuse and, if so, whether they took steps reasonably available to them to protect them from that abuse ..."*

Sitatet er hentet fra E. m.fl. mot Storbritannia (avsn. 92), men formuleringen har gått igjen i en rekke dommer. Overført på problemstillingen knyttet til barn som kan være ofre for menneskehandel, blir spørsmålet først om myndighetene har eller burde hatt kunnskap om at barn er i faresonen for overgrep. Neste steg i vurderingen er hvorvidt myndighetene har satt inn tilstrekkelige tiltak. Disse vil nødvendigvis kunne inneholde et tvangspreg, og i sakene om unnlatte barnevernstiltak har den aktuelle alternative handlemåten vært omsorgsovertakelse. Et særpreg i saker som gjelder menneskehandel er at barna er i en allianse med de voksne som fremtrer som omsorgspersoner, som gjør at ungdommen motsetter seg inngrep fra myndighetenes side. Dette gjør at sakene får klarere innslag av tvangsutøvelse overfor barna, selv om situasjonen regelmessig vil være slik at barnets uttalte mening ikke samsvarer med deres uttalte preferanser. Dessuten har myndighetene en plikt til å handle ut fra barnets beste, også på lang sikt.

Konklusjonen på gjennomgangen av praksis knyttet til EMK art. 3 er at norske myndigheter har en konvensjonsmessig forpliktelse til å gripe inn for å hindre at barn blir utsatt for de situasjonene som er beskrevet i § 4-29 første ledd. Om nødvendig kan myndighetene bruke tvangstiltak. Derimot er det ikke rettskildemessig belegg for å

statuere en plikt til å ha regler som innebærer frihetsberøvelse, men denne typen bestemmelse kan være én måte å oppfylle konvensjonsforpliktelsen etter art. 3 på.

5.4 Vernet etter Barnekonvensjonen (BK)

5.4.1 BK art. 37 – Barns vern mot frihetsberøvelse

Barnekonvensjonen er det sentrale instrumentet for vern av barns rettigheter. Barn er i art. 1 definert som personer under 18 år, med mindre nasjonale bestemmelser fastsetter lavere aldersgrenser. BK art. 37 bokstav b–d regulerer frihetsberøvelse:

- "b) No child shall be deprived of his or her liberty unlawfully or arbitrarily. The arrest, detention or imprisonment of a child shall be in conformity with the law and shall be used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time;*
- c) Every child deprived of liberty shall be treated with humanity and respect for the inherent dignity of the human person, and in a manner which takes into account the needs of persons of his or her age. In particular, every child deprived of liberty shall be separated from adults unless it is considered in the child's best interest not to do so and shall have the right to maintain contact with his or her family through correspondence and visits, save in exceptional circumstances;*
- d) Every child deprived of his or her liberty shall have the right to prompt access to legal and other appropriate assistance, as well as the right to challenge the legality of the deprivation of his or her liberty before a court or other competent, independent and impartial authority, and to a prompt decision on any such action."*

I norsk oversettelse:

- "b) intet barn ulovlig eller vilkårlig berøves sin frihet. Pågrepelse, frihetsberøvelse eller fengsling av et barn skal skje på lovlig måte og skal bare benyttes som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom,*
- c) ethvert barn som er berøvet friheten, skal behandles med menneskelighet og med respekt for menneskets iboende verdighet og på en måte som tar hensyn til barnets behov i forhold til dets alder. Særlig skal ethvert barn som er berøvet sin frihet, holdes atskilt*

fra voksne, med mindre det motsatte anses å være det beste for barnet, og det skal ha rett til å opprettholde forbindelsen med sin familie gjennom brevveksling og besøk, unntatt under særlige omstendigheter,

- d) ethvert barn som er berøvet sin frihet, skal ha rett til omgående juridisk og annen egnet bistand, samt rett til å prøve lovligheten av frihetsberøvelsen for en domstol eller annen kompetent, uavhengig og upartisk myndighet og til å få en rask avgjørelse på en slik sak"*

Rettighetene som settes opp her er langt på vei de samme som etter EMK art. 5(1) og art. 5(4) og SP art. 9. Sistnevnte har dels tjent som et forbilde for utformingen av BK art. 37. Utover å sette opp velkjente skranker mot frihetsberøvelse i form av hjemmelskrav og forbud mot vilkårlighet, inneholder BK art. 37 c også bestemmelser om gjennomføringen. Dessuten kan art. 37 a og vernet mot umenneskelig behandling være aktuell dersom institusjonsoppholdet gjennomføres på en utilbørlig måte. Til tross for mange fellestrekk med andre menneskerettighetsinstrumenter, har BK art. 37 b-d sine særtrekk, og dens fokus på barneperspektivet gjør at den kan ha en videre slagkraft enn EMK art. 5 og SP art. 9 og 10. BK art. 37 må tolkes ut fra konvensjonen som helhet, og FN's Barnekomite har særlig trukket frem sammenhengen med art. 2 (ikke-diskriminering), art. 3 (barnets beste som grunnleggende hensyn), art. 6 (retten til liv) og art. 12 (barns rett til å involveres i beslutninger som angår barnet).

Art. 37 b–d regulerer frihetsberøvelse ("deprived of liberty"). Barnekomiteen har gitt sin tilslutning til en definisjon hvor frihetsberøvelse er tiltak som innebærer at personen plasseres under omsorg i det offentlige eller privates regi med begrenset mulighet til å forlate stedet.¹⁷ Plassering etter § 4-29 vil anses som frihetsberøvelse etter BK art. 37. Selv om vernet etter BK art. 37 ikke er begrenset til frihetsberøvelse i forbindelse med varetekt eller straffedom eller tiltak overfor barn med atferdsvansker, har mye av Barnekomiteens praksis og diskusjonene i juridisk teori vært rettet mot denne typen problemstillinger.¹⁸ Dermed kan det være vanskelig å fastlegge rettstilstanden for frihetsberøvelse som skjer ut fra et beskyttelsesformål, og hvor barnets atferd ikke

¹⁷ General guidelines for periodic reports (CRC/C/58), avsn. 138.

¹⁸ Schabas og Sax, i Alen m.fl., A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Article 37 (2006) s. 37 og 68.

står i sentrum, men en kan trekke paralleller til praksis om behandling av asylsøkende barn uten følge med foreldre.¹⁹

I deler av Asia brukes tilbakehold i beskyttelsesøyemed ("protective custody") i relativt stort omfang overfor kvinner som antas å være ofre for menneskehandel. FNs spesialrapportør (Vold mot kvinner) har kritisert praksisen ut fra et menneskerettsperspektiv. Kritikken gikk først og fremst på gjennomføringen, men var også rettet mot at ordningen ble benyttet i stor utstrekning og uten kvinnes samtykke.²⁰ Barnekomiteen synes imidlertid ikke å ha problematisert denne typen tiltak.

Når det gjelder arrest, tilbakeholdelse eller fengsling ("arrest, detention or imprisonment") fastsetter art. 37 b at tiltakene bare skal benyttes som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom. Virkeområdet for denne regelen er begrenset til strafferettspleien, hvilket var et bevisst valg under prosessen frem mot vedtakelse av konvensjonen.²¹ Imidlertid har prinsippene om utprøving av frivillige tiltak og forholdsmessighet etter hvert fått allmenn tilslutning, og art. 37 b må antakelig gjelde for alle former av frihetsberøvelse. Plassering på institusjon etter § 4-29 skal bare skje om andre tiltak er utilstrekkelige, og tiltaket skal ikke opprettholdes lenger enn nødvendig.

BK art. 37 c fastsetter at ethvert barn som er berøvet friheten, skal behandles med menneskelighet og med respekt for menneskets iboende verdighet og på en måte som tar hensyn til barnets behov i forhold til dets alder. Barnekomiteen har bl.a. fremhevet at barn skal tilbys et fullgodt undervisnings- og opplæringstilbud under institusjonsopphold, jf. også BK art. 28 og 29.²² Dernest har Barnekomiteen understreket at barn med ulike problemstillinger skal holdes atskilt, og straffedømte skal ikke plasseres i samme institusjon som barn med andre atferdsproblemer.²³

¹⁹ Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, General Comment No. 6 (2005).

²⁰ 13 E/CN.4/2001/73/Add.2, se bl.a. avsn. 139 hvor instituttet ifølge rapportøren bare bør brukes helt unntaksvis («very exceptional circumstances»).

²¹ *Schabas og Sax*, i *Alen m.fl.*, A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Article 37 (2006) s. 83 med videre henvisninger.

²² Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, General Comment No. 6 (CRC/GC/2005/6), avsn. 41–43.

²³ Se *Hogdkin/Newell*, Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child (3. utg. 2007) s. 562 med videre henvisning til praksis.

BK art. 37 c gir videre frihetsberøvet barn et krav på å opprettholde forbindelsen med sin familie gjennom brevveksling og besøk. Retten kan innskrenkes ved «særlige omstendigheter». Lovforslaget gir hjemmel for å legge restriksjoner på kommunikasjonen, men disse er etter departementets syn innenfor unntaksregelen i art. 37 c. BK art. 37 d gir barn som er berøvet friheten rett til overprøving av vedtaket av en domstol eller annen uavhengig myndighet og setter også opp visse saksbehandlingskrav. Bestemmelsen gir ikke bedre rettigheter enn de som følger av EMK art. 5(4), og det vises til drøftelsen under punkt 5.2.6. BK art. 25 barn som er plassert av myndighetene en rett til periodisk vurdering. Denne rettigheten er i utgangspunktet sammenfallende med prøvingsretten som EMD har utviklet under EMK art. 5(4), men BK art. 37 rekker noe videre ved å dekke «alle forhold som har betydning for plassering av barnet».

5.4.2 BK art. 35 - Barns rett til vern mot overgrep

BK art. 35 pålegger statene å treffe alle egnede tiltak for å hindre salg eller handel med barn til noe som helst formål eller på noen som helst måte. Etter art. 34 påtar partene seg å beskytte barnet mot alle former for seksuell utnyttning eller seksuelt misbruk, mens partene etter art. 36 skal beskytte barnet mot alle former for utnyttning som kan skade barnets ve og vel. I tillegg kommer den valgfrie protokollen om barnets rettigheter ved salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi av 25. mai 2000 (ratifisert av Norge). Tilleggsprotokollen fokuserer først og fremst på strafferettslige tiltak (bl.a. plikt til å kriminalisere, jf. art. 3), mens hovedkonvensjonen (BK art. 34 - 36) pålegger statene å treffe egnede tiltak, uten å spesifisere hvilke virkemidler som skal tas i bruk.

De situasjonene som er definert i § 4-29 er utvilsomt av en slik karakter at norske myndigheter har en plikt til å sette i verk tiltak for å hindre at barn utsettes for dem. Spørsmålet er valg av virkemiddel, og om BK art. 34–36 eller tilleggsprotokollen pålegger statene å innføre regler om plassering i institusjon for å hindre at barn blir ofre for menneskehandel.

Utgangspunktet er at statene har en skjønnsfrihet med hensyn til hvilke virkemidler de vil bruke til å oppfylle sine konvensjonsforpliktelser, med mindre konvensjonen uttrykkelig fastsetter hvilke tiltak statene skal ta i bruk. Eksempelvis inneholder tilleggsprotokollen art. 3 et kriminaliseringspåbud. Selv om konvensjonen er åpen med

hensyn til valg av virkemidler, kan praksis ha utviklet seg slik at bare bestemte tiltak har vist seg effektive, og da kan statene etter omstendighetene være forpliktet til å sette i verk disse. Etter departementets syn er det ikke rettskildemessig grunnlag for å stille opp en konvensjonsmessig plikt for statene til å bruke institusjonsplassering uten ungdommens samtykke for å hindre menneskehandel. Derimot er dette ett av flere virkemidler som staten kan velge å ta i bruk. Dessuten har eksistensen av forpliktelsene etter BK art. 34–36 og etter tilleggsprotokollen betydning for vernet etter art. 37. Frihetsberøvelsen skjer for å verne barnet mot en situasjon som staten er konvensjonsmessig forpliktet til å gripe inn overfor.

5.5 Vernet etter andre rettslige instrumenter

Art. 9 (1) i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) fastsetter at ingen må utsettes for vilkårlig arrest eller annen vilkårlig frihetsberøvelse. I motsetning til EMK art. 5(1) er de nærmere grunnlagene for frihetsberøvelse ikke inn tatt i SP art. 9. Imidlertid vil en frihetsberøvelse som faller innenfor et av de oppstilte unntakene i EMK art. 5(1)a–f ikke anses som vilkårlig etter SP art. 9.²⁴ For øvrig synes ikke SP art. 9 å gi et

bedre vern mot frihetsberøvelse enn EMK art. 5 eller BK art. 37. SP art. 10 fastsetter at den som er berøvet friheten skal behandles med humant og med respekt for iboende verdighet. Art. 10 setter her opp en kobling mellom personers frihet og deres integritet. Innholdsmessig gir imidlertid ikke SP art. 10 frihetsberøvelte et bedre vern enn det som følger av EMK (art. 5, sammenholdt med art. 3, 5 og 8–10) eller BK (art. 37, sammenholdt med art. 25).

Europarådet har vedtatt to konvensjoner som er av særlig interesse. Konvensjonen om beskyttelse av barn mot seksuell utnyttelse og seksuelt misbruk datert 25. oktober 2007 (undertegnet, men foreløpig ikke ratifisert av Norge) art. 4 pålegger statene å treffe nødvendige preventive tiltak for å hindre at barn utsettes for utnyttning i seksuelt øyemed. Konvensjonen om tiltak mot menneskehandel datert 16. mai 2006 (ratifisert av Norge 17. januar 2008) pålegger statene å treffe ulike tiltak for å hindre menneskehandel. Ingen av de to konvensjonene stiller opp et krav om at statene skal innføre regler om institusjonsplassering for å hindre at barn blir ofre for menneskehandel, men de understreker statens ansvar for å gripe inn, hvilket igjen kan ha betydning for rekkevidden av vernet etter art. 5.

²⁴ Nowak, CCPR Commentary (2. utg. 2005) s. 225.

6 Høringsinstansenes syn og departementets vurdering

6.1 Behovet for nye bestemmelser i barnevernloven om plassering i institusjon av barn utsatt for menneskehandel

50 høringsinstanser har avgitt realitetsuttalelse til forslaget om å innføre nye bestemmelser i barnevernloven om plassering uten samtykke i institusjon av barn utsatt for menneskehandel.

6.1.1 Høringsnotatet

Det fremgår av høringsnotatet at dagens bestemmelser i barnevernloven ikke er særlig godt egnet som hjemmelsgrunnlag for plassering av barn som kan være utsatt for menneskehandel. Dette gjelder både vilkår for plassering og hvilke beskyttelsestiltak som kan iverksettes for å beskytte barn mot menneskehandel. Formålet med en særskilt bestemmelse om menneskehandel er å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse og omsorg.

6.1.2 Høringsinstansenes syn

Kun én høringsinstans, *barneverntjenesten i Bydel Ullern, Oslo kommune*, går i mot å innføre en bestemmelse i barnevernloven om plassering av barn utsatt for menneskehandel i institusjon uten samtykke. *Fylkesmannen i Buskerud* og *Fylkesmannen i Vestfold* mener på sin side at de foreslåtte lovendringene ikke er den mest hensiktsmessige måten å regulere håndteringen av slike saker. Disse høringsinstansene foreslår i stedet å skille ut hele lovgivningen som gjelder enslige mindreadige asylsøkere, herunder barnevernloven kapittel 5 A, i en egen særlov. *Fylkesmannen i Buskerud* viser blant annet til at denne gruppen har helt andre behov enn tradisjonelle barnevernsbarn. Det vises særlig til at de har behov for spesialiserte tjenester som kan veilede dem gjennom asylsøknadsprosessen. Videre har de helt spesifikke behov for verge, tolk, ivaretakelse av helse og lignende.

Barneverntjenesten i Bydel Ullern, Oslo kommune ser at endringer i det eksisterende lovverket

i en del saker vil kunne være hensiktsmessig, men er likevel skeptisk til lovendringen. Barneverntjenesten viser til at de kun har hatt én sak der det har vært mistanke om menneskehandel og uttaler:

”Barneverntjenesten opplevde at innskrenkningene som ble gjort i ungdommens frihet i hensikt av å beskytte mot eventuelle bakmenn, både påvirket ungdommens utvikling og mulighet for samarbeid. Ungdommen selv har i ettertid gitt uttrykk for at bruk av tvang var med på å øke stress og ga en dårlig fornemmelse av sikkerhet. Ungdommen oppfattet det som en arrestlignende situasjon, noe som gjorde det svært vanskelig å utvikle et samarbeids- og tillitsforhold til barneverntjenesten. I denne situasjonen ble det også vanskelig for ungdommen å starte og opprettholde en vanlig livssituasjon som skolegang og fritidsaktiviteter.”

Enkelte instanser har ikke klart tatt stilling til om det er behov for en slik ny bestemmelse i barnevernloven, men uttaler seg om ulike sider av forslaget. Dette gjelder blant annet *Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Oslo og Akershus*, *Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker i Vest (Hordaland/ Sogn og Fjordane, Rogaland, Agder og Møre og Romsdal)*, *Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Troms og Finmark*, *Glåmdal tingrett*, *Kristiansand tingrett*, *Bergen overformynderi*, *Midt-Troms barnevernforum* og *Pro senteret*.

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Oslo og Akershus uttaler:

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

Fylkesnemnda viser til at tiltakene etter § 4-29 verken er begrunnet i et uttalt behandlingsbehov eller behov for atferdskorrigeringer. Det uttales videre:

”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 påkjenningene ved å befinne seg i et fremmed land, og uten språklig og kulturell tilhørighet til mennesker og miljø.”

Fylkesnemnda mener også at grenseoppgangene/overlappingene mellom tiltakene etter barnevernloven § 4-24 og § 4-29 bør kommenteres nærmere. Nemnda viser til at disse tiltakene har helt forskjellige formål, og at det derfor bør gjøres klart om de kan benyttes samtidig, eller/og slik at en § 4-29 plassering kan gå direkte over i en § 4-24 plassering.

I overkant av 30 høringsinstanser er enige i at det er behov for en bestemmelse i barnevernloven om plassering uten samtykke i institusjon av barn utsatt for menneskehandel. Blant disse er: *Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Fylkesmannen i Aust-Agder, Fylkesmannen i Troms, Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Østfold, Fylkesmannen i Rogaland, Redd Barna, Barneombudet, Den norske advokatforening, Norsk senter for menneskerettigheter, Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), Fellesorganisasjonen (FO), Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM), Riksadvokaten, Justis- og politidepartementet, Politidirektoratet, Hvalstad transittmottak, Frogn kommune, LO, Regionsenter for barn og unges psykiske helse, helseregion øst og sør, Norsk Barnevernsamband, Universitetet i Bergen, Asker kommune, NAV, Ressursenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) i Midt-Norge, Stavanger kommune, Domstolsadministrasjonen, Høgskolen i Østfold, Regionalt ressursenter om vold og traumatisk stress og selvmordsforebygging Sør, Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS), Norsk Fosterhjemsforening, Utlendingsdirektoratet (UDI) og Norsk psykologforening. Mange av de høringsinstansene som ser behov for en ny bestemmelse har imidlertid*

tid hatt synspunkter eller innvendinger til det forslaget som ble sendt på høring.

Norsk psykologforening tar i sin uttalelse utgangspunkt i at en svært sårbar og vergeløs gruppe med dette lovendringsforslaget blir gitt et tydelig vern mot overgrep og menneskerettsbrudd. Foreningen viser også til at et slikt vern vil kunne være av stor betydning for å gi en psykologisk trygghetsdimensjon til et barn som er i en traumatisk situasjon med trussel om, eller under faktiske overgrep.

Norsk barnevernsamband er generelt positiv til forslaget om endringer i barnevernloven. Etter deres oppfatning vil en svært utsatt gruppe barn og ungdom på denne måten bli løftet frem og få nødvendig beskyttelse gjennom barnevernet. De mener også at det er en viktig presisering at barneverntjenesten har ansvaret for alle barn som bor i kommunen, uansett om de oppholder seg der lovlig eller ulovlig.

Advokatforeningen viser til at menneskehandel med barn er et høyaktuelt tema og at dette er et rettsområde hvor det er maktpåliggende å skape en så god rettslig situasjon som mulig. Advokatforeningen mener at det åpenbart er behov for en ny plasseringshjemmel i barnevernloven for tilfeller som dette. Foreningen understreker samtidig viktigheten av at det ved enhver tvangsplassering av enkeltindivider, og da særskilt barn, tas tilstrekkelig høyde for å ha klare, konsise krav for hjemmelens anvendelsesområde og ikke minst at man etter beste evne har sørget for å tilrettelegge for best mulig rettssikkerhet overfor enkeltindividet. Det understrekes også betydningen av å fokusere på og etterleve det minste inngreps prinsipp i disse tilfellene.

Riksadvokaten støtter også forslaget og viser til at de strafferettslige virkemidlene åpenbart ikke er tilstrekkelige for å gi ofrene for menneskehandel nødvendig beskyttelse. Det uttales blant annet:

”Menneskehandel er en alvorlig form for kriminalitet som må bekjempes på ulike måter. Politiets og påtalemyndighetens ansvar er å avdekke og straffeforfølge enkeltpersoner og nettverk som står bak slik kriminalitet. I rundskriv nr. 1/2009 om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet har riksadvokaten gitt direktiv om at overtredelser av straffeloven § 224 hører blant de (få) sentralt prioriterte sakene.”

Justisdepartementet mener at Barne- og likestillingsdepartementets forslag om nye bestemmel-

ser i barnevernloven vil få stor betydning i arbeidet mot menneskehandel, som er et sakfelt der Justisdepartementet har et koordinerende ansvar. Det uttales videre blant annet:

”Barne- og likestillingsdepartementet har følgende orientert og konsulert Justisdepartementet underveis i prosessen med å utvikle forslaget til nye regler.

Justisdepartementet kan slutte seg til problembeskrivelsen som gis i høringsnotatet fra Barne- og likestillingsdepartementet. Vi er enige i behovet for å innføre en klarere hjemmel for plassering av mindreårige antatte ofre for menneskehandel på institusjon.

I innsatsen mot menneskehandel er Europarådets konvensjon 3. mai 2005 om tiltak mot menneskehandel nå det viktigste internasjonale instrument på området. Konvensjonens artikkel 5 nr. 3 slår fast at statene ”skal treffe særlige tiltak for å redusere barns utsatthet for menneskehandel, særlig ved å skape et beskyttende miljø rundt barna”. I artikkel 10 nr. 2 om identifikasjon av ofre heter det at statene ”skal vedta de lover eller treffe andre tiltak som er nødvendige for å identifisere ofre.”

Justisdepartementet understreker videre at de foreslåtte lovendringene ikke bare er viktige, men også nødvendige tiltak fra norsk side for å oppfylle de nevnte konvensjonsforpliktelsene. De minner også om at et ikke ubetydelig antall mindreårige som antas å kunne være ofre for menneskehandel, har forsvunnet fra norske asylmottak kort tid etter ankomst til Norge. Etter departementets oppfatning er dette en helt uholdbar tilstand, som de foreslåtte reglene synes godt egnet til å forebygge.

6.1.3 Departementets vurdering

Barneverntjenesten har allerede i dag en helt sentral rolle i arbeidet med å beskytte barn mot å bli utnyttet til menneskehandel. Som fremholdt i høringsnotatet, mener departementet imidlertid at dagens plasseringsbestemmelser i barnevernloven ikke er godt nok egnet som hjemmelsgrunnlag ved plassering av barn som antas å være utsatt for menneskehandel. Dette gjelder både de vilkår for plassering som er angitt i bestemmelsene og hvilke beskyttelsestiltak som kan iverksettes.

Departementets forslag om å innføre nye særskilte bestemmelser i barnevernloven om plassering av barn utsatt for menneskehandel, har fått bred støtte blant høringsinstansene. Det har like-

vel blitt reist flere innvendinger både til forslaget og til den nærmere utformingen av innholdet i de foreslåtte bestemmelsene. Departementet har også etter høringen kommet til at det er behov for nye særskilte bestemmelser i barnevernloven som åpner for plassering i institusjon av barn utsatt for menneskehandel uten samtykke fra barnet eller barnets verge.

Som flere høringsinstanser har påpekt, er menneskehandel en alvorlig form for kriminalitet som krenker menneskerettighetene til de barn dette gjelder på det groveste. Departementet mener at det er et sterkt behov for å kunne gripe inn i situasjoner der barn blir utnyttet eller står i fare for å bli utnyttet til menneskehandel. Forslaget vil etter departementets oppfatning styrke vernet til en gruppe barn som befinner seg i en svært sårbar og utsatt situasjon, og gi dem nødvendig omsorg og beskyttelse etter barnevernloven. Departementet viser i denne forbindelse også til Justisdepartementets uttalelse der det fremgår at de foreslåtte lovendringene ikke bare er viktige, men også nødvendige tiltak fra norsk side for å oppfylle Norges menneskerettslige konvensjonsforpliktelser.

Flere høringsinstanser har samtidig vist til at forslaget åpner for iverksetting av omfattende beskyttelsestiltak som er av svært inngripende karakter. Departementet vil understreke at det ved utformingen av forslaget er lagt avgjørende vekt på å ivareta barnets rettssikkerhet på en god måte. Dette innebærer blant annet at det stilles strenge og konsise krav til når det skal kunne fattes vedtak om plassering. Videre er det viktig at plasseringen er av så kort varighet som mulig, og at det jevnlig kan skje en overprøving av de vedtak som er fattet. Det er også en grunnleggende forutsetning for forslaget at alle ansvarlige myndigheter arbeider aktivt for å klargjøre spørsmålet om menneskehandel, og å avklare barnets situasjon under hele perioden barnet er plassert. Departementet legger til grunn at når plasseringen opphører, må myndighetene ha kommet frem til en avklaring av barnets videre situasjon med utgangspunkt i barnets beste.

Departementet understreker videre at de nye bestemmelsene kun er ment å benyttes i tilfeller der det ikke er mulig å oppnå tilfredsstillende beskyttelse og omsorg for barnet på annen måte. Dette innebærer at dersom vilkårene i barnevernlovens øvrige plasseringsbestemmelser er oppfylt, og de tiltakene som kan iverksettes etter den enkelte bestemmelse gir barnet tilstrekkelig vern mot å bli utnyttet til menneskehandel, er det fremdeles disse bestemmelsene som skal anvendes.

Departementet legger således til grunn at det fortsatt vil være aktuelt å vurdere plasseringer etter andre hjemmelsgrunnlag i barnevernloven. Det vises særlig til barnevernloven § 4-12 første ledd bokstav a som et aktuelt alternativ dersom det tas sikte på at barnet skal bli i landet under barnevernets omsorg over lengre tid. Denne bestemmelsen gjelder der det er alvorlige mangler ved den daglige omsorg som barnet får, eller alvorlige mangler i forhold til den personlige kontakt og trygghet barnet trenger etter sin alder og utvikling. I slike tilfeller kan fylkesnemnda treffe vedtak om omsorgsovertakelse selv om barnet og barnets verge skulle motsette seg dette. Barnet kan enten plasseres i institusjon eller i fosterhjem, jf. barnevernloven § 4-14. § 4-12 omfatter også tilfeller der barnet rent faktisk ikke har foreldre eller foresatte. Videre vil departementet understreke at barneverntjenesten fremdeles vil kunne formidle plass i fosterhjem eller institusjon etter samtykke.

Etter barnevernloven § 4-24 kan et barn som har vist alvorlige atferdsproblemer ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet, ved vedvarende misbruk av rusmidler eller "på annen måte" plasseres i behandlingsinstitusjon uten eget samtykke. I forarbeidene til barnevernloven er kriteriet "på annen måte" beskrevet som "annen form for utpreget normløs atferd". Det nærmere innholdet i dette kriteriet er beskrevet som prostitusjon og manglende tilknytning til normalt livsmønster for barn i tilsvarende aldersgruppe, for eksempel de såkalte gatebarna. Departementet legger til grunn at det i visse tilfeller fremdeles kan være aktuelt å plassere et barn utsatt for menneskehandel i institusjon etter § 4-24, dersom vilkårene for å anvende denne bestemmelsen er oppfylt. Som påpekt av Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Oslo og Akershus har tiltakene etter barnevernloven § 4-24 og tiltakene i henhold til departementets forslag til ny § 4-29 forskjellige formål. Formålet med plassering etter § 4-24 er først og fremst å gi behandling til barn og unge med alvorlige atferdsvansker, mens plassering i henhold til departementets forslag skal gi beskyttelse mot å bli utnyttet til menneskehandel. Departementet ser det derfor ikke som aktuelt å benytte de to plasseringsgrunnlagene samtidig.

Departementet foreslår etter dette at det tas inn nye bestemmelser i barnevernloven om plassering av barn utsatt for menneskehandel i institusjon. På bakgrunn av de innspill som har fremkommet under høringen, har departementet imidlertid kommet til at det er grunn til å gjøre enkelte endringer og presiseringer i det forslaget som ble

sendt på høring, se særlig punkt 6.3, 6.4 og 6.9. Det er også foretatt enkelte justeringer av lovteksten i forhold til det forslaget som ble sendt på høring. Vi viser til utkastet til nye bestemmelser i barnevernloven §§ 4-29 og 4-30.

6.2 Betydningen av samarbeid mellom berørte myndigheter

6.2.1 Høringsnotatet

Det ble fremhevet i høringsnotatet at både barnevernmyndighetene, politiet, utlendingsmyndighetene og andre hjelpetjenester har ansvar for å sikre at mindreårige som kan være utsatt for menneskehandel blir tatt hånd om på en forsvarlig måte.

Det ble derfor understreket at alle berørte myndigheter skulle arbeide aktivt for å klargjøre spørsmålet om menneskehandel, og å avklare barnets nærmere situasjon under hele plasseringsperioden. Ved opphør av plasseringen skulle myndighetene, herunder barnevernmyndighetene, politiet og utlendingsmyndighetene, ha kommet frem til en løsning med hensyn til barnets videre ivaretagelse.

6.2.2 Høringsinstansenes syn

I likhet med departementet understreker flere instanser betydningen av at de ansvarlige myndighetene samarbeider i menneskehandelsaker. Blant disse er *Barne-, ungdoms- og familieetaten*, *Justisdepartementet*, *Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging, region sør*, *Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel*, *Redd Barna* og *Barneombudet*. *Barne-, ungdoms- og familieetaten* uttaler:

"Etter Bufetats oppfatning er det en forutsetning for dette forslaget at alle berørte myndigheter arbeider aktivt med å klargjøre spørsmålet om menneskehandel, og å avklare barnets situasjon under hele perioden barnet er plassert etter § 4-29. Erfaringene til nå har vist at det kan være vanskelig å avklare barnets situasjon nærmere. For noen av barna som har vært plassert i barneverntiltak i flere år, er situasjonen fortsatt uavklart. En avklaring vil være avhengig av politiets prioriteringer, og også politisamarbeid på tvers av landegrensene. Ofte vil dette være avhengig av at barnet selv forteller om sin situasjon og det som det har opplevd..."

Også *Redd Barna* støtter den grunnleggende forutsetningen om at alle ansvarlige myndigheter arbeider aktivt for å klargjøre spørsmålet om menneskehandel. *Redd barna* er også enig i at myndighetene må ha kommet frem til en avklaring av barnets videre situasjon når plasseringen opphører med utgangspunkt i barnets beste. Det gis imidlertid uttrykk for at dette kan bli et sårbart punkt i barnevernets behandling av saker om menneskehandel. Det vises til tilfeller hvor den instansen som har meldt fra om menneskehandelsmistanke til slutt har måttet utforme trusselvurderingen selv på grunn av kapasitetsmangel i politiet. I noen tilfeller har politiet ikke prioritert saker selv om fagpersoner i hjelpeapparatet mener det er en klar sannsynlighetsovervekt for at barnet er utsatt for menneskehandel.

Utlendingsdirektoratet mener på sin side at forutsetningen i høringsnotatet om at de ansvarlige myndighetene aktivt skal arbeide for å klargjøre spørsmålet om menneskehandel, er problematisk. Direktoratet viser blant annet til at myndighetenes ansvar med hensyn til å avklare barnets situasjon ikke er nærmere presisert i høringsnotatet. De ber departementet presisere konkret hva Utlendingsdirektoratet anmodes om i denne forbindelse. De gir uttrykk for at det er nærliggende å slutte at direktoratet anmodes om å prioritere behandlingen av slike saker og å samarbeide med barnevernet og politiet for å avklare barnets situasjon. Etter direktoratets oppfatning går dette ikke klart frem av høringsnotatet.

Utlendingsdirektoratet og *Justisdepartementet* har også synspunkter vedrørende formidling av opplysninger mellom barnevernet og utlendingsmyndighetene. *Justisdepartementet* uttaler:

”I høringsnotatet framgår det at mindreårige ofre for menneskehandel også kan omfatte mindreårige asylsøkere, både med og uten følge. Det er Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda som behandler henholdsvis søknader og klager i asylsaker. Justisdepartementet viser til at mistanke om menneskehandel er av sentral betydning for vurderingen av en asylsak, og kan være utslagsgivende for hvorvidt det gis tillatelse eller ikke.

For at utlendingsforvaltningen skal kunne fatte et riktigst mulig vedtak er det viktig at de får tilgang til alle relevante opplysninger. Justisdepartementet mener derfor at barnevernet, i de tilfeller det fattes vedtak om tvangsplassering av mindreårige asylsøkere på grunn av mistanke om menneskehandel (jf. forslag til ny

lov § 4-29), bør sikre at denne informasjonen formidles til den forvaltningsenhet som har søkerens asylsak til behandling.”

Utlendingsdirektoratet mener på sin side at det ville være hensiktsmessig om departementet redegjorde nærmere for fortolkningen av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr 5 for disse sakene, slik at grunnlaget for informasjonsutveksling og samarbeid er utredet.

6.2.3 Departementets vurdering

Politiet, utlendingsmyndighetene og barneverntjenesten har hver sine oppgaver overfor barn som er eller kan være utsatt for menneskehandel. Det er derfor helt avgjørende at de berørte myndigheter aktivt samarbeider når det gjelder å avklare spørsmålet om menneskehandel, og at de også sammen avklarer barnets behov for videre oppfølging og ivaretagelse. Departementet understreker at forslaget ikke innebærer endringer i politiets og utlendingsmyndighetenes oppgaver og ansvar ved behandlingen av saker som gjelder barn utsatt for menneskehandel. Departementet legger til grunn at politiet og utlendingsmyndighetene med utgangspunkt i sine oppgaver også i dag har et ansvar for å samarbeide med barnevernet når det gjelder å avklare barnets situasjon og behov for videre oppfølging. Departementet forutsetter at også politiet og utlendingsmyndighetene, i likhet med barnevernmyndighetene, gir disse sakene den nødvendige prioritet.

Når det gjelder spørsmålet om formidling av opplysninger, er departementet enig med Justisdepartementet i at det i mange tilfeller vil være nyttig for barnevernets arbeid å gi opplysninger til blant annet utlendingsmyndighetene. I henhold til barnevernloven § 6-7 kan barneverntjenesten gi opplysninger til andre offentlige forvaltningsorganer når dette er nødvendig for å fremme barnevernets oppgaver. Dette innebærer at barneverntjenesten uten hinder av taushetsplikt kan gi opplysninger dersom den etter en konkret vurdering finner at dette er nødvendig for å sikre det enkelte barnet et best mulig og helhetlig tjenestetilbud.

Departementet viser også til at rundskrivet om menneskehandel skal revideres. Kommunikasjon, utveksling av informasjon og samarbeid mellom barnevern, politi og utlendingsmyndighetene vil være en sentral del av dette arbeidet, som vil skje i samarbeid med andre berørte departementer.

6.3 Særlig om politiets vurderinger som vilkår for vedtak

6.3.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at vedtak om plassering bare skulle kunne fattes dersom politiet finner at det foreligger en nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel. Videre skulle plasseringen være nødvendig for å beskytte barnet. Disse vilkårene skulle gjelde både ved midlertidig akuttvedtak og når fylkesnemnda fatter vedtak om plassering for inntil fire uker av gangen.

6.3.2 Høringsinstansenes syn

En rekke høringsinstanser har kommentert forholdet mellom barnevernet, politi og påtalemyndighet. Mange instanser fremhever betydningen av politiets trusselvurdering som grunnlag for å avgjøre om det er behov for å plassere et barn som kan være utsatt for menneskehandel i institusjon. Blant annet fremhever *Advokatforeningen* at det i praksis er politiet som vurderer det aktuelle trusselbildet. Foreningen er enig i at slik må det være og at man i det vesentligste må vurdere situasjonen basert på politiets fremstilling. Mange instanser er likevel skeptiske til forslaget om at politiets vurderinger skal være et absolutt vilkår for å kunne fatte et plasseringsvedtak. Blant disse er *Riksadvokaten*, *Høgskolen i Østfold*, *Barneombudet*, *Norsk senter for menneskerettigheter*, *Asker kommune*, *Fellesorganisasjonen* og *Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM)*.

Riksadvokaten uttaler:

”...Riksadvokaten er enig i at politiets syn på utnyttelsesfare og plasseringsbehov er viktig i saker som er etterforsket av politiet. Det er likevel ikke hensiktsmessig at en slik vurdering skal være en *absolutt forutsetning* for plasseringsvedtak. Blant annet kan det oppstå situasjoner der barneverntjenesten mener det er behov for akuttvedtak før politiet har etterforsket saken tilstrekkelig til å kunne uttale seg med tyngde om utnyttelsesfare og plasseringsbehov. Riksadvokaten foreslår at annet ledd omredigeres, og at det fremheves at det som hovedregel skal innhentes uttalelse fra politiet og at denne skal tillegges betydelig vekt.”

Når det gjelder hvem som har kompetanse til å fatte midlertidig akuttvedtak uttaler *Riksadvokaten* videre:

”Slik teksten nå er formulert vil "påtalemyndigheten" (i politiet), jf. utkastet til hastekompetanse i fjerde ledd, være avhengig av "politiets" uttalelse etter annet ledd. Dette gir lite mening. Kompetansen til å gi uttalelse bør legges til "politimesteren eller den han bemyndiger". I forarbeidene bør det fremgå at kompetansen kan delegeres til politijurist med utvidet påtalekompetanse.”

Også *Høgskolen i Oslo* mener at barneverntjenestens leder bør kunne treffe et midlertidig akuttvedtak uavhengig av politiets trusselvurdering. Høgskolen viser i den forbindelse til at tidsfaktoren er avgjørende i akutte saker og at det primære er at barnet sikres umiddelbart og uavhengig av om det er barneverntjenesten eller politiet som først får kjennskap til saken.

Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) har ikke tatt klart stilling til om det er behov for å gi barnevernet adgang til å kunne fatte vedtak uavhengig av politiets trusselvurdering, men påpeker at det er en risiko for at manglende ressurser eller manglende prioritering i politiet kan komme til å hindre barnevernet i å fatte vedtak etter § 4-29, på tross av at man fra barnevernets side mener det er behov for dette.

6.3.3 Departementets vurdering

Flere instanser er kritiske til at vedtak om plassering etter de foreslåtte bestemmelsene bare skal kunne treffes dersom politiet finner at det er en nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel, og at plassering er nødvendig for å beskytte barnet.

Departementet vil understreke at politiet har en helt sentral rolle når det oppstår mistanke om at et barn kan være utsatt for menneskehandel. Det er blant annet politiets oppgave å identifisere barnet som offer for menneskehandel, utarbeide trusselvurdering og sørge for at det iverksettes ulike sikkerhetstiltak.

De foreslåtte bestemmelsene åpner for iverksetting av svært omfattende og inngripende beskyttelsestiltak. Som understreket i høringsnotatet er det derfor behov for å stille strenge vilkår for å plassere barn utsatt for menneskehandel i institusjon. Fylkesnemndas avgjørelser må bygge på grundige faglige vurderinger, og det må foreligge tilstrekkelig dokumentasjon som kan underbygge faren for utnyttelse til menneskehandel, og at plassering er nødvendig for å beskytte barnet. Departementet legger til grunn at det er politiet som har de beste forutsetningene for å vurdere

faren for menneskehandel og hvorvidt plasseringen er nødvendig for å beskytte barnet. Etter departementets oppfatning må politiet derfor ha en sentral rolle blant annet ved at de innhenter opplysninger og utarbeider vurderinger som danner grunnlag for fylkesnemndas vedtak. Når det gjelder de ordinære vedtakene om plassering som fylkesnemnda skal fatte, fastholder departementet at disse vedtakene må baseres på politiets vurdering av faren for menneskehandel og barnets beskyttelsesbehov.

Departementet ser imidlertid at det kan oppstå situasjoner der det av hensyn til barnet er nødvendig å fatte et midlertidig akuttvedtak før politiet har etterforsket saken tilstrekkelig til å kunne uttale seg med tyngde om utnyttelsesfare og plasseringsbehov. Når det gjelder de midlertidige akuttvedtakene, er departementet derfor enig med de instansene som gir uttrykk for at politiets vurderinger ikke bør være en absolutt forutsetning for vedtak. Departementet foreslår at barneverntjenestens leder og påtalemyndigheten gis kompetanse til å fatte et midlertidig akuttvedtak på selvstendig grunnlag. Et midlertidig akuttvedtak kan bare fattes dersom det er sannsynlig at det er en nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel, og at plassering er nødvendig for å beskytte barnet. Etter departementets mening vil en slik løsning langt på vei ivareta de innvendinger mot departementets forslag som har framkommet under høringen. Dette gjelder også *Riksadvokatens* uttalelse om at det gir lite mening at "påtalemyndigheten" skal være avhengig av politiets uttalelse når den fatter et hastevedtak.

Denne løsningen er i samsvar med det som gjelder ved andre akuttplasseringer etter barnevernloven. Barneverntjenestens leder og påtalemyndigheten kan etter en konkret vurdering og ut fra sitt faglige skjønn, fatte et midlertidig akuttvedtak dersom de finner at vilkårene for dette er oppfylt. Departementet vil samtidig understreke at politiets vurderinger av faren for utnyttelse til menneskehandel og barnets beskyttelsesbehov, kan ha stor betydning også ved avgjørelsen av hvorvidt det er behov for å fatte et midlertidig akuttvedtak. Barneverntjenestens leder bør derfor kontakte politiet og innhente deres vurdering der dette er praktisk mulig og ikke vil sette barnet i fare.

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementets forslag avviker etter dette noe fra forslaget i høringsnotatet, jf. utkast til nytt § 4-29 annet og fjerde ledd.

6.4 Opphør av plassering og flytting av barnet

6.4.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at barneverntjenesten fortløpende skal følge opp plasseringen og at barneverntjenesten i samarbeid med politiet skal vurdere om plasseringen fortsatt er nødvendig for å beskytte barnet, eller om den kan opphøre, jf. forslag til nytt § 4-30 tredje ledd. Videre ble det foreslått at plasseringen bare skal kunne opphøre dersom politiet samtykker til dette. Det samme ble foreslått å gjelde ved flytting av barnet til en annen institusjon.

6.4.2 Høringsinstansenes syn

Enkelte høringsinstanser har uttalt seg om forholdet mellom barnevernet og politiet ved opphør av plassering og flytting av barnet. De instansene som har uttalt seg om dette er kritiske til at en plassering kun skal kunne opphøre etter samtykke fra politiet. Dette gjelder blant annet *Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker i Vest (som omfatter nemndene i Hordaland/ Sogn og Fjordane, Rogaland, Agder og Møre og Romsdal), Asker kommune og Høgskolen i Oslo.*

Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker i Vest finner det uheldig at politiet gis anledning til å avgjøre om plasseringer i medhold av barnevernloven skal oppheves og at politiet gis anledning til å nekte flytting av barn. Fylkesnemnda viser til at den forslatte ordningen visker ut grensene mellom barnevernsområdet og strafferettsområdet. Dette er etter dere mening to lovområder med ulike formål, straff/barnets beste. *Asker kommune* uttaler på sin side at også barnevernet bør ha en egen hjemmel til å beslutte opphør av plassering.

6.4.3 Departementets vurdering

Som allerede påpekt har politiet en helt sentral rolle ved behandlingen av saker som gjelder barn utsatt for menneskehandel. Politiets ansvar og kompetanse knyttet til å vurdere utnyttelsesfare og barnets beskyttelsesbehov er derfor av stor betydning ved behandlingen av disse sakene. Departementet legger til grunn at politiets faglige vurderinger vil være et særdeles viktig moment ved en avgjørelse om opphør av plassering. Det samme gjelder ved flytting av barnet.

Det er likevel barneverntjenesten som har omsorgen for barnet og som følger opp barnet i det daglige etter at barnet er plassert i institusjon.

Det er derfor barneverntjenesten som ut fra en helhetlig og faglig vurdering av barnets situasjon er nærmest til å vurdere spørsmålet om hvorvidt en plassering bør opphøre ut fra hensynet til barnets beste. Etter departementets oppfatning er barneverntjenesten også nærmest til å vurdere spørsmålet om hvorvidt hensynet til barnet tilsier at det bør flyttes. Departementet er således enig med de instanser som har gitt uttrykk for at politiets samtykke ikke bør være et absolutt vilkår når det gjelder avgjørelse om opphør av plassering eller flytting av barnet.

Ut fra politiets viktige rolle ved behandlingen av disse sakene, mener departementet likevel at politiet bør informeres og gis anledning til å uttale seg om utnyttelsesfare og barnets beskyttelsesbehov før det treffes avgjørelse om opphør av plassering eller flytting av barnet. Departementet forutsetter i denne forbindelse at politiets vurderinger og uttalelse blir tillagt stor vekt.

Departementet foreslår på denne bakgrunnen en bestemmelse om at barneverntjenesten fortløpende skal følge opp plasseringen, og at barneverntjenesten i samarbeid med politiet skal vurdere om plasseringen fortsatt er nødvendig for å beskytte barnet, eller om den kan opphøre. Departementet foreslår at det eksplisitt skal fremgå av bestemmelsen at politiet skal informeres og gis anledning til å uttale seg før plassering opphører. Det samme skal gjelde ved flytting etter § 4-17.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets forslag avviker på dette punkt noe fra forslaget i høringsnotatet, jf. utkastet til nytt § 4-30 tredje ledd.

6.5 Beviskravet

6.5.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet å lovfeste et krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt, jf. forslaget til § 4-29 annet ledd. Det fremgår av forslaget at fylkesnemnda skal kunne treffe vedtak dersom den, basert på politiets vurdering og øvrige opplysninger i saken, finner det sannsynlig at det foreligger en nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel og at plassering er nødvendig for å beskytte barnet.

6.5.2 Høringsinstansenes syn

Enkelte høringsinstanser har uttalt seg om hvilke krav som bør stilles til bevis for å kunne fatte vedtak om plassering.

Fylkesnemnda i Østfold, Fellesorganisasjonen, Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging, region sør og Advokatforeningen er enig med departementet i at det er tilstrekkelig med et krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt. Advokatforeningen uttaler at dersom beviskravet legges for høyt, vil man risikere at man ikke griper inn og derved påfører barnet store lidelser. Av den grunn mener foreningen at det må være tilstrekkelig med alminnelig sannsynlighetsovervekt før vedtak treffes. Advokatforeningen viser videre til grunnbestemmelsen i barnevernloven § 4-1 om at avgjørelsen skal være til barnets beste, samt til barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1.

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Oslo og Akershus er enig i at politiets trusselvurdering må kunne overprøves, og at det legges et alminnelig beviskrav til grunn ved bevisvurderingen. Videre gir nemnda uttrykk for at det må kunne stilles krav om sannsynlighet for at konsekvensene for barnet er eller vil bli alvorlige, herunder at nemnda må kunne foreta en forholdsmessighetsvurdering av verdien av inngrepet målt mot belastningene for barnet, jf. § 4-1 om barnets beste i barnevernloven. Fylkesnemnda har imidlertid synspunkter på hvordan beviskravet kommer til uttrykk i bestemmelsen. Etter nemndas oppfatning kan inngrepskriteriet slik det er formulert i bestemmelsen tolkes som at "nærliggende og alvorlig fare" innebærer et skjerpet beviskrav ut over vanlig sannsynlighetsovervekt.

6.5.3 Departementets vurdering

I henhold til forslaget i høringsnotatet skal det ikke stilles krav om mer enn alminnelig sannsynlighetsovervekt for å kunne fatte vedtak. Beviskravet er knyttet til fylkesnemndas selvstendige vurdering av om vilkårene i den foreslåtte bestemmelsen er oppfylt. Fylkesnemndas vurdering skal bygge på politiets faglige vurdering og de øvrige opplysningene i saken.

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Oslo og Akershus er enig med departementet i at det bør stilles krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt for å kunne fatte vedtak. Departementet har imidlertid merket seg at nemnda mener at formuleringen "nærliggende og alvorlig fare" kan

forstås som et skjerpet beviskrav utover alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Vilkåret ”nærliggende og alvorlig fare”, er utformet på tilsvarende måte som § 3-3 i psykisk helsevernloven om vedtak om tvungent psykisk helsevern. Både forslaget til ny bestemmelse om plassering av barn utsatt for menneskehandel og § 3-3 i psykisk helsevernloven regulerer adgangen til å iverksette alvorlige inngrep overfor enkeltmennesker uten samtykke. Videre regulerer begge bestemmelsene vedkommendes rettssikkerhet i tilknytning til dette. Departementet har kommet til at formuleringen ”nærliggende og alvorlig fare” bør opprettholdes, og legger til grunn at kravet om alminnelig sannsynlighetsovervekt skal gjelde når fylkesnemnda skal fatte vedtak.

Departementet foreslår etter dette at fylkesnemnda kan fatte vedtak dersom politiet finner at det foreligger en nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel, og at plassering er nødvendig for å beskytte barnet. Videre kan vedtak bare treffes dersom også fylkesnemnda etter en selvstendig vurdering finner det sannsynlig at disse vilkårene er oppfylt. Endelig må nemnda finne at plassering etter en helhetlig vurdering er den beste løsningen for barnet, jf. utkast til ny § 4-29 annet ledd. Departementet mener for øvrig at det eksplisitt bør fremgå av lovteksten at vedtak om plassering bare kan fattes dersom det ikke er mulig å gi barnet tilstrekkelig beskyttelse og omsorg med mindre inngripende tiltak.

Departementet foreslår også at kravet om alminnelig sannsynlighetsovervekt gjelder tilsvarende ved midlertidige akuttvedtak. Dette innebærer at barneverntjenestens leder eller påtalemyndigheten må finne det mest sannsynlig at det foreligger en nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel, og at plassering er nødvendig for å beskytte barnet.

Departementet foreslår etter dette at kravet om alminnelig sannsynlighetsovervekt opprettholdes, jf. utkastet til § 4-29 annet og fjerde ledd.

6.6 Barnets alder

6.6.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått at den nye bestemmelsen i § 4-29 skulle omfatte personer som kan antas å være under 18 år, inntil alderen er fastsatt. Med unntak av den foreslåtte presumsjonsregelen, fulgte høringsnotatet således

den alminnelige aldersgrensen som er fastsatt i barnevernloven. Videre fremgikk det av høringsnotatet at dersom den unges alder vurderes å være nær 18 år, antas dette i noen tilfeller å kunne være et moment som taler mot at plassering fremstår som den klart beste løsningen for barnet.

6.6.2 Høringsinstansenes syn

Enkelte høringsinstanser har uttalt seg om reguleringen av situasjoner der barnets alder er uavklart. De fleste av disse støtter forslaget i høringsnotatet om at bestemmelsen bør omfatte personer som antas å være under 18 år. Blant disse er *Advokatforeningen, Barne-, ungdoms- og familieetaten, Barneombudet, Justis- og politidepartementet og Fellesorganisasjonen (FO), Fylkesnemnda i Østfold og Hvalstad transittmottak*.

Advokatforeningen uttaler:

”Når det så gjelder spørsmålet om barnets alder, er dette et velkjent problem i mange asylsaker. I forhold til barnevernloven har dette stor betydning, idet man ikke kan iverksette tvangstiltak overfor barn som har fylt 18 år.

Her har man langt på vei funnet frem til en god løsning ved å vise til presumsjonsregelen i Europarådets konvensjon artikkel 10 nr. 3.

Advokatforeningen er tilfreds med at denne regelen legges til grunn i tvilstilfelle....”

Barneombudet mener at det skal tas en vurdering av barnets behov for beskyttelse uavhengig av alder. Dersom barnet nærmer seg 18 år er det etter ombudets oppfatning ingenting som tilsier at barnet ikke har samme krav på beskyttelse.

Flere instanser har tatt opp spørsmålet om det også bør kunne fattes vedtak om gjennomføring av plassering etter fylte 18 år. Blant disse er *Barneombudet, Barne-, ungdoms- og familieetaten, Fellesorganisasjonen og Fylkesmannen i Troms*.

Barne-, ungdoms- og familieetaten uttaler:

”Hovedregel i barnevernloven er at tvangsvedtak opphører når barnet fyller 18 år. Dersom plassering er satt i verk før barnet er fylt 18 år, kan imidlertid tiltak etter barnevernloven § 4-24 gjennomføres selv om vedkommende fyller 18 år i løpet av plasseringstiden. Bufetat kan ikke se at høringsnotatet drøfter om vedtak etter § 4-29 bør kunne opprettholdes etter fylte 18 år, evt. fornyes etter fylte 18 år, men innenfor den totale plasseringstiden på 6 måneder. Bufetat kjenner til erfaringer med ofre som er utnyttet til prostitusjon som får sitt første barnevern-

tiltak rett før de fyller 18 år, og som har et sterkt ønske om å reise hjem til sine foreldre, som ut fra politiets vurdering utgjør en stor trussel for at den unge skal blitt utsatt for retrafikking. Det kan være vanskelig for ungdom å ta inn over seg at foreldrene er en del av nettverket som utnytter dem. Opprettholdelse av tiltak etter fylte 18 år, jf. barnevernloven § 4-25 annet ledd, bør derfor vurderes nærmere.”

Utlendingsdirektoratet reiser i sin uttalelse spørsmål om utlendingsmyndighetens ansvar for aldersfastsetting. De viser blant annet til at det ikke fremgår av forslaget eller av høringsbrevet hvem som skal ha ansvar for å fastsette alderen på personen som er plassert i barneverninstitusjon. Direktoratet uttaler videre:

”Etter hva UDI erfarer, er det kun UDI av de nevnte etatene i høringsbrevet som har et apparat og rutiner på plass for å vurdere og fastsette alder. Dersom BLD mener at UDI skal bistå barnevernsetaten med aldersfastsetting utover de sakene vi allerede har ansvar for, bør dette avklares nærmere. Vi viser til at det er forbundet omfattende kostnader med å foreta de nødvendige undersøkelser som danner grunnlaget for en aldersvurdering...”

Justisdepartementet understreker at opplysninger om alder kan utgjøre et viktig, og endog utslagsgivende, moment i vurderingen av en asylsøknad. Det uttales:

”Mindreårige asylsøkere hvor medfølgende omsorgspersoner er fratatt omsorgsansvaret, og enslige mindreårige asylsøkere, er å anse som sårbare grupper. Sistnevnte er også gjenstand for en særskilt praksis og prosedyre i behandlingen av asylsøknaden. Enslige mindreårige asylsøkere har blant annet rett til verge.

Dersom barnevernet, ved vurdering av tvangsplassering (jf. forslag til ny lov § 4-29) har mistanke om at en asylsøker i realiteten er mindreårig, selv om oppgitt alder er over 18 år, mener Justisdepartementet at disse opplysningene bør viderefremmes til den enhet som har ansvar for vedkommendes asylsak. Viderefremming av slik informasjon bør reguleres/etableres som rutine. På denne måten får utlendingsforvaltningen anledning til å vurdere søkerens alder, og eventuelt ta stilling til om søkere bør representeres ved verge. Kontakt mellom barnevernet og utlendingsforvaltning

gen vedrørende asylssøkerens alder kan for øvrig også være fordelaktig for barnevernet idet opplysninger i utlendingssaken kan være nyttige i barnevernets aldersvurdering.”

6.6.3 Departementets vurdering

De fleste høringsinstansene som har uttalt seg har gitt sin tilslutning til departementets forslag om at den nye bestemmelsen skal omfatte personer som kan antas å være under 18 år, inntil alderen er fastsatt.

Barneombudet har gitt uttrykk for at de er uenige i at det skal kunne legges vekt på at barnet antas å være nær myndighetsalder. Departementet vil understreke at barnevernets ansvar er å iverksette tiltak etter barnevernloven dersom vilkårene for dette er oppfylt og det er til det enkelte barnets beste. Ansvarer omfatter også unge som nærmer seg myndighetsalder. Etter departementets forslag skal fylkesnemnda, i tillegg til å vurdere om vilkårene for plassering foreligger, også foreta en endelig helhetlig vurdering av om plassering er den beste løsningen for barnet. Som vist til i høringsnotatet, kan det tenkes tilfeller der en plassering av et barn som nærmer seg 18 år etter en konkret vurdering ikke kan antas å være til barnets beste. Vedtakets inngripende karakter og vidtrekkende konsekvenser for dem det gjelder, tilsier etter departementets mening at barnets alder kan være et moment i den helhetsvurderingen fylkesnemnda skal foreta.

Ved plassering av ungdom med alvorlige atferdsvansker er det åpnet for å opprettholde tvangsplasseringer utover myndighetsalder. Dersom plasseringen er satt i verk før barnet fyller 18 år, kan et tiltak gjennomføres slik som fylkesnemnda har bestemt selv om vedkommende fyller 18 år i løpet av plasseringstiden, jf. barnevernloven § 4-24 tredje ledd. Bakgrunnen er behovet for å kunne fullføre allerede igangsatte og velfungerende tiltak. Departementet kan ikke se at det gjør seg gjeldende et tilsvarende behov for å kunne gjennomføre en plassering av barn utsatt for menneskehandel utover fylte 18 år. Det vises til at den samlede plasseringstiden er av kortere varighet ved at den ikke skal kunne overstige 6 måneder. Det vises også til at plasseringen innebærer iverksetting av omfattende og svært inngripende beskyttelsestiltak.

Departementet finner det ikke nødvendig å foreslå en nedre aldersgrense for når et barn kan plasseres etter den nye bestemmelsen. Det vises imidlertid til at mistanke om menneskehandel først og fremst har oppstått når det gjelder barn

mellom 15 og 18 år. Departementet forutsetter at det bare unntaksvis vil være nødvendig å iverksette slike omfattende beskyttelsestiltak som den nye bestemmelsen åpner for dersom saken gjelder et yngre barn. Departementet legger til grunn at saker som gjelder plassering av små barn primært vil bli behandlet etter barnevernloven § 4-12.

Det er en grunnleggende forutsetning for departementets forslag at alle berørte myndigheter, herunder utlendingsmyndighetene, arbeider aktivt for å klargjøre spørsmålet om menneskehandel. Forslaget innebærer likevel ingen endring i det ansvaret utlendingsmyndighetene allerede har i dag. Dette gjelder også ved fastsetting av alder. Det er under høringen påpekt betydningen av informasjonsutveksling mellom barneverntjenesten og utlendingsmyndighetene. Departementet legger til grunn at opplysninger om alder vil være et viktig moment både ved plassering av barn utsatt for menneskehandel i institusjon og i asylsaken. Barneverntjenesten kan i henhold til barnevernloven § 6-7 gi opplysninger om barnets alder til den enhet i utlendingsforvaltningen som har ansvaret for en eventuell asylsak, dersom barneverntjenesten vurderer at dette er nødvendig for å fremme sine oppgaver overfor det enkelte barnet.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet foreslår etter dette en bestemmelse i samsvar med forslaget i høringsnotatet, jf. utkastet til nytt § 4-29 syvende ledd.

6.7 Nærmere om plasseringssted, innholdet i tilbudet og oppfølging av barnet etter plassering

6.7.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått en adgang til å fatte vedtak om plassering i institusjon, jf. barnevernloven §§ 5-1 og 5-8. Det ble foreslått at barnet skal plasseres i en institusjon som faglig og materielt er i stand til å ivareta barnets behov for beskyttelse og omsorg, jf. forslaget til nytt § 4-30 første ledd. Det ble lagt til grunn at dette kan ivaretas innenfor det eksisterende institusjonstilbudet. Forslaget forutsatte at barnet ikke skulle kunne plasseres i et fosterhjem.

Videre ble det foreslått at det er barneverntjenesten som skal ha omsorgen for barnet når barnet er plassert og at institusjonen skal utøve den daglige omsorgen på vegne av barneverntjenesten, jf. forslag til nytt § 4-30 annet ledd. Det ble

også foreslått at barneverntjenesten fortløpende skal følge opp plasseringen, jf. forslag til nytt § 4-30 tredje ledd.

6.7.2 Høringsinstansenes syn

Tre høringsinstanser har gitt uttrykk for at de er uenige i at det bare skal være adgang til å plassere barn i institusjon. Disse instansene er *Barne-, ungdoms- og familieetaten*, *Barneombudet* og *Norsk senter for menneskerettigheter*. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* gir på sin side støtte til departementets vurdering og forslag om at denne målgruppen skal plasseres i institusjon. *Fylkesmannen* viser blant annet til betydning av kvalitetssikring og kontroll. Også *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* understreker at det er naturlig at barnet plasseres i en godkjent barneverninstitusjon.

Barneombudet er kritisk til at det ikke skal tas en individuell vurdering av hvor barnet skal plasseres, men kun åpnes for institusjonsplassering. Ombudet viser særlig til at plassering i fosterhjem kan være hensiktsmessig der en ser for seg en mer varig plassering. Ombudet uttaler videre:

”Det finnes blant annet forsterkede fosterhjem der fosterhjemmet kan ha døgnkontakt med en institusjon og/ eller miljøarbeidere som kan bistå fosterhjemmet dersom det er nødvendig i utfordringer som oppstår. Barnevern og politi skal også sørge for egnede sikkerhetstiltak og oppfølging dersom det er faresituasjoner som oppstår. Det kan også fattes vedtak om sperret adresse. Dette gjelder uansett om barnet er plassert i beredskapshjem, fosterhjem, institusjon eller annet.”

Barne-, ungdoms- og familieetaten mener at det ikke kan utelukkes situasjoner der det vil være mest hensiktsmessig å plassere barnet i spesielt egnede fosterhjem. Det uttales blant annet:

”Fordelene ved en plassering i et privat hjem vil kunne være at det gir få voksne å forholde seg til og at det dermed kan være lettere å oppnå en god relasjon og tillit. Bufetat mener på denne bakgrunn at det bør vurderes å åpne for at det kan foretas plassering også i private hjem i denne typen saker, forutsatt at det er mulig å rekruttere familier som er særlig godt egnet til denne typen plasseringer og at det er praktisk og rettslig mulig å sette i verk de nødvendige beskyttelsestiltak i hjemmet. Slik Bufetat vurderer det, vil dette ikke være mulig etter dagens regelverk.”

Norsk senter for menneskerettigheter mener at det er uheldig å stenge for andre muligheter i tilfeller der andre plasseringsalternativer ville kunne gi tilstrekkelig beskyttelse, og viser i den forbindelse til hensynet til barnets beste og minste inngreps prinsipp som prinsipielt utgangspunkt.

En rekke høringsinstanser gir uttrykk for at dagens institusjoner ikke er tilpasset eller egnet for tvangsplassering av barn utsatt for menneskehandel. Blant annet viser mange instanser til at det er uheldig dersom disse ungdommene plasseres i institusjon sammen med andre barn med alvorlige rus eller atferdsvansker. Blant de instansene som har uttalt seg om institusjonstilbudet er *Barne-, ungdoms- og familieetaten, Norsk Barnevernsamband, Hvalstad Transittmottak, Redd Barna, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Fylkesmannen i Aust-Agder, Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Østfold, Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Troms og Finmark, Utlendingsdirektoratet Fellesorganisasjonen, Midt-Troms barnevernforum, Frogn kommune, NAV og Norsk psykologforening.*

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag gir uttrykk for at det er naturlig at barnet plasseres i en godkjent barneverninstitusjon. Videre uttaler fylkesmannen:

”Det vil være behov for at godkjenningmyndigheten vurderer og godkjenner barneverninstitusjoner som skal ta imot barn i en slik situasjon ut fra særskilte kriterier. Det at et barn har behov for så stramme beskyttelsestiltak som det forslaget legger opp til, medfører behov for særskilt bemanning, kompetanse blant de ansatte, en tenkning og et regime i institusjonen som avviker fra det som generelt gjelder for barneverninstitusjoner. Disse barna skal primært skjermes pga utenforliggende årsaker, mens de begrensninger som kan settes for ungdom plassert i barneverninstitusjoner i dag, begrunnes hovedsaklig ut fra barnets egne atferdsvansker. Vi ser for oss at godkjenningmyndigheten godkjenner en eller noen få barneverninstitusjoner i hver region for denne målgruppen.

Fylkesmannen har erfaring med at barn med ulike behov og utfordringer i for stor grad plasseres i samme institusjon. Det er viktig at Statlig regional barnevernmyndighet vurderer målgruppen for institusjonen nøye i forbindelse med godkjenningen av slike institusjoner. Vi vil foreslå at det tas inn en presisering om at Statlig regional barnevernmyndighet

skal utpeke hvilke institusjoner som skal ta i mot barn på grunnlag av vedtak som nevnt i § 4-29. Vi viser her til dagens bestemmelse i barnevernloven § 4-27.”

Også *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* støtter departementets vurdering og forslag om at denne gruppen skal plasseres i institusjon, men kommer samtidig med noen presiseringer vedrørende plasseringen:

”Som det fremkommer i høringsnotatet antas det at det vil være en liten gruppe barn som har behov for beskyttelse som beskrevet i § 4-29. Videre fremgår det av notatet at det er viktig at denne sårbare gruppen får god og forsvarlig omsorg og behandling på institusjonen. Vi mener derfor det er av stor betydning for å kunne ivareta disse forhold, at kun noen institusjoner kvalitetssikres og eventuelt godkjennes (kommunale og private) for denne målgruppen. Ut fra vår vurdering vil det kreve en spesiell kompetanse hos de ansatte på institusjonen, både i forhold til å gi barna en god omsorg og behandling, og nødvendig kompetanse i å støtte og å motivere barnet til selv å bidra til å komme seg ut av menneskehandelsituasjonen. Videre vil en slik plassering med behov for omfattende beskyttelsestiltak kunne få konsekvenser for omsorgssituasjonen til de øvrige barna som bor på institusjonen.”

Fylkesmannen gir også uttrykk for at en tiltaksplan/omsorgsplan vil bidra til å sikre at barnets særlige behov blir ivare tatt under oppholdet på institusjon, særlig med hensyn til skolegang og fritidstilbud. Fylkesmannen mener at en tiltaksplan/omsorgsplan vil ha stor betydning for å kunne utøve tilsynet på en faglig forsvarlig måte, hvor barnets rettigheter blir satt i fokus. Det foreslås at det inntas en egen bestemmelse om utarbeidelse av plan.

Hvalstad Transittmottak fremhever at barn utsatt for menneskehandel kan slite med store traumer, og at det derfor er uheldig dersom de plasseres sammen med andre ungdommer med atferds- og rusproblemer. Videre viser mottaket til at mulighetene for å velge mellom ulike institusjoner for denne gruppen vil være begrenset. På denne bakgrunn etterlyses spesialisering av institusjoner med kompetanse om menneskehandel og andre saker som innebærer sikkerhetsproblematikk. Videre etterlyses mulighet til plasseringer i hele landet. Også *Redd Barna* fremhever behovet for å opprette et visst antall spesialiserte insti-

tusjonsplasser på egnede steder, med tilfredsstillende kompetanse- og ressursnivå til å kunne gi barn utsatt for menneskehandel en god og trygg omsorgssituasjon og tilfredsstillende sikkerhet.

Barne-, ungdoms- og familieetaten uttaler:

”Bufetat legger til grunn at den enkelte institusjon må være godkjent/kvalitetssikret for inntak av barn med § 4-29 som plasseringshjemmel, forut for plasseringen. Hvilke særlige momenter som skal vektlegges ved en godkjenning/kvalitetssikring av institusjoner for inntak etter den foreslåtte bestemmelsen, bør etter vårt syn spesifiseres i supplerende retningslinjer. Etter vårt syn vil forholdet til institusjonens øvrige målgruppe måtte vektlegges særlig i denne vurderingen, både ut fra hensynet til beboeren plassert etter § 4-29 og til de øvrige beboerne ved institusjonen.

Når det gjelder faglig kompetanse, må institusjonen først og fremst kjenne til menneskehandel som fenomen. Mest nærliggende er at plasseringsstedet kjenner til det arbeidet som blir gjort i regi av Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) underlagt Politidirektoratet. I dette kunnskapskravet ligger blant annet aktuelle trender, vanlige modus for menneskehandel med barn, hyppig forekommende nasjonaliteter og hvilke konsekvenser handlingene har for barna i ettertid. I tillegg er det viktig at spesialkompetansen er godt integrert i den øvrige barnevernfaglige kompetansen.”

Bufetat gir videre uttrykk for at Omsorgssentre for mindreårige vil kunne være egnet ved plassering av barn utsatt for menneskehandel etter den nye bestemmelsen. Etaten legger særlig vekt på kompetanse hos personalet, etablert lokalt samarbeid og fleksible rammer med hensyn til kapasitet.

Videre understreker flere høringsinstanser at ungdommer utsatt for menneskehandel kan ha behov for et annet innhold i institusjonsoppholdet enn andre ungdommer som er plassert i institusjon etter barnevernloven. Blant annet fremhever *Fellesorganisasjonen*, *Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon* og *Advokatforeningen* at ungdommene kan ha særlige behov for tilrettelagt undervisning og opplæring.

6.7.3 Departementets vurdering

En grunnleggende forutsetning for departementets forslag er at plasseringen skjer innenfor faglige og materielt sett forsvarlige rammer.

Enkelte høringsinstanser har etterlyst større grad av fleksibilitet når det gjelder valg av plasseringssted, slik at det kan foretas en individuell vurdering av om barnet skal plasseres i institusjon eller i fosterhjem. Departementet er enig i at mange fosterhjem er godt egnet til å ta i mot barn med særlige utfordringer. Forslaget om plassering av barn utsatt for menneskehandel åpner imidlertid for iverksetting av svært omfattende og inngripende beskyttelsestiltak som blant annet stiller store krav til det faglige innholdet i tilbudet. Det er også særlig viktig å ivareta hensynet til barnets rettssikkerhet og muligheten for å føre tilsyn og kontroll med plasseringen. Fylkesmannen fører etter loven et omfattende tilsyn med barneverninstitusjonene. Det er også utarbeidet egen forskrift som regulerer rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjoner (rettighetsforskriften). Denne type plasseringer vil i tillegg stille særlige krav til at barnet sikres tilstrekkelig grad av anonymitet. Etter departementets oppfatning vil en plassering i institusjon være best egnet til å ivareta de ulike hensyn som her gjør seg gjeldende. På denne bakgrunn er departementet av den oppfatning at andre plasseringsalternativer enn institusjon ikke er aktuelt.

Flere instanser har vært opptatt av godkjenningen og kvalitetssikringen av de institusjonene som skal kunne benyttes ved plassering av barn utsatt for menneskehandel. I likhet med andre institusjoner som har barn plassert etter barnevernloven, skal også de institusjonene som mottar barn utsatt for menneskehandel kvalitetssikres og eventuelt godkjennes. Når det gjelder de statlige institusjonene har statlig regional barnevernmyndighet ansvaret for etablering og drift av disse, jf. § 5-1. Private og kommunale institusjoner kan bare benyttes dersom institusjonen er godkjent av statlig regional barnevernmyndighet, jf. barnevernloven § 5-8. Departementet har merket seg at Bufetat mener at det bør spesifiseres i supplerende retningslinjer hvilke særlige momenter som skal vektlegges ved kvalitetssikring eller godkjenning av institusjoner som skal kunne ta i mot barn utsatt for menneskehandel. Departementet vil vurdere om det er behov for slike særlige retningslinjer.

På tilsvarende måte som ved andre plasseringer etter barnevernloven forutsetter departementet at det er Statlig regional barnevernmyndighet

som beslutter hvilken institusjon barnet skal plasseres, og som har ansvar for innholdet i institusjonstilbudet. Det er institusjonen som på vegne av barneverntjenesten skal utøve den daglige omsorgen for barnet.

Departementet vil understreke betydningen av at de institusjonene som skal ta i mot barn utsatt for menneskehandel må ha en bemanning og faglig kompetanse som er egnet til å gi barna et godt og forsvarlig omsorgstilbud. Institusjonene må også gi barna nødvendig beskyttelse mot menneskehandel. Dette innebærer at de også må ha tilstrekkelig kompetanse til å håndtere de aktuelle beskyttelsestiltakene på en faglig forsvarlig måte. Departementet mener derfor at det er viktig at det fremgår direkte av loven at barnet skal plasseres i en institusjon som faglig og materielt er i stand til å ivareta barnets særlige behov for omsorg og beskyttelse.

Barne-, ungdoms- og familieetaten har i sin høringsuttalelse gitt uttrykk for at omsorgssentrene for mindreårige vil kunne være et egnet plasseringssted ved plassering etter den foreslåtte bestemmelsen. Departementet kan ikke se at det formelt sett er noe i veien for at omsorgssentre benyttes ved slike plasseringer. Det er imidlertid en grunnleggende forutsetning at dette er faglig og materielt forsvarlig, at omsorgssenteret oppfyller alle de kvalitetskravene som stilles til en barneverninstitusjon, og at senteret kvalitetssikres og eventuelt godkjennes. Det er også en forutsetning at plassering på et omsorgssenter ikke vil medføre økt risiko for at de andre beboerne på omsorgssenteret kan bli fanget opp av kriminelle bakmenn. Videre er det en viktig forutsetning at barna sikres tilstrekkelig anonymitet ved plasseringen.

Departementet legger til grunn at rettighetsforskriften skal gjelde fullt ut i den utstrekning forskriften ikke kommer i motstrid med de beskyttelsestiltak som direkte følger av plasseringsvedtaket.²⁵ Rettighetsforskriften inneholder bestemmelser som blant annet omhandler vern av barnas personlige integritet, rett til å bevege seg innenfor og utenfor institusjonen, rett til skoletilbud, rett til medisinsk tilsyn og behandling og adgang til å anvende tvang og makt. Dette innebærer at institusjonen må ha bemanning og kompetanse som sikrer at forskriftens bestemmelser beboernes rettigheter blir fulgt.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har reist spørsmål om Statlig regional barnevernmyndighet bør

utpeke hvilke institusjoner som skal ta i mot barn plassert etter den nye bestemmelsen. I likhet med fylkesmannen antar departementet at det vil være aktuelt å benytte én eller noen få institusjoner i hver region. Departementet mener likevel at det ikke er hensiktsmessig å innføre en plikt for Statlig regional barnevernmyndighet til å utpeke de enkelte institusjonene. Det vises blant annet til det særlige behovet for anonymitet som gjør seg gjeldende ved plasseringer etter den nye bestemmelsen.

Videre har *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* reist spørsmål om hvorvidt det bør inntas en egen bestemmelse om utarbeidelse av omsorgsplan. Departementet legger til grunn at det ved plasseringer i henhold til forslaget skal utformes et plasseringsvedtak som er langt mer detaljert enn ved andre plasseringer etter barnevernloven. Det vises også til at den samlede plasseringstiden skal være så vidt kort som maksimalt seks måneder. På denne bakgrunn kan departementet ikke se at det er et behov for å utarbeide en særskilt omsorgsplan for barnet.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet foreslår etter dette bestemmelser i samsvar med forslaget i høringsnotatet, jf. §§ 4-29 første ledd og 4-30 første ledd.

6.8 Samlet plasseringstid

6.8.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at samlet plasseringstid ikke skulle kunne overstige seks måneder. Den samlede plasseringstiden skulle også inkludere midlertidige akuttvedtak dersom det er blitt fattet et slikt vedtak.

6.8.2 Høringsinstansenes syn

Relativt mange høringsinstanser har hatt synspunkter på forslaget om at den samlede plasseringstiden etter § 4-29 ikke skulle kunne overstige seks måneder. Blant de instansene som støtter forslaget er *Justisdepartementet*, *Advokatforeningen*, *Barne-, ungdoms- og familieetaten*, *Fylkesmannen i Troms*, *Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM)*, *Regionsenter for barn og unges psykiske helse helseregion Øst og Sør*.

Samtidig påpeker flere høringsinstanser at barna kan ha behov for omsorg og beskyttelse også etter denne perioden. Dette gjelder blant annet *Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Østfold*, *Fylkesmannen i Troms* og *Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Troms og Finmark*.

²⁵ Ny Forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon trer i kraft 1. mars 2012.

Enkelte høringsinstanser gir eksplisitt uttrykk for at det bør åpnes for en lengre plasseringstid enn seks måneder. Blant disse er *Fylkesmannen i Oslo og Akershus*, *Fellesorganisasjonen*, *Redd Barna* og *Barneombudet*. Enkelte instanser, som *Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Oslo og Akershus*, gir ingen entydig anbefaling om hvor lenge et barn bør kunne plasseres, men gir likevel uttrykk for at en samlet plasseringstid på seks måneder er lang tid.

Justisdepartementet uttaler:

”Vi slutter oss til forslaget om at det bare skal være anledning til å foreta midlertidig plassering i en periode på seks måneder. Dette må være tilstrekkelig til å foreta den nødvendige avklaring av vedkommendes situasjon, herunder vurdere muligheten til å fortsette plasseringen ut fra et annet hjemmelsgrunnlag i barnevernloven.”

Advokatforeningen gir også støtte til forslaget og uttaler:

”Med utgangspunkt bl.a. i det minste inngreps prinsipp, er Advokatforeningen enig i forslagene om vedtakets varighet. Det er særlig viktig at vedtak om mer langvarig plassering (mer enn 2 uker) skal behandles av fylkesnemnda, og at den samlede plasseringstid ikke skal kunne overstige 6 måneder. Dette bør være tilstrekkelig tid til å avklare spørsmålet om menneskehandel og barnets nærmere situasjon. Skulle det være behov for ytterligere tid, kan man løse dette ved å bruke andre plasseringshemler, f. eks, § 4-12 (omsorgsovertakelse), eller å samarbeide om en forsvarlig retur til hjemlandet, alternativt samarbeide om samtykkeplassert videre hjelp/ beskyttelse her i landet for barnet.”

Også *Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM)* støtter forslaget, men ser samtidig at denne løsningen vil innebære utfordringer:

”En grunnleggende forutsetning for at et slikt regime skal kunne fungere med et godt resultat for barnet, er at alle berørte myndigheter (barnevern, politi og UDI) samarbeider aktivt med å avklare barnets situasjon. For å oppnå dette kreves at man innhenter fysiske bevis og vitneprov og ved at barnet bes om å fortelle om sin situasjon. Erfaring viser at seks måneder er knapp tid i forhold til å belyse barnets helhet-

lige situasjon. Bare sjelden vil barnet føle tillit og fortelle åpent om sin situasjon før det har gått flere måneder i trygge omgivelser med faste omsorgspersoner.”

Også *Barne-, ungdoms og familieetaten* støtter forslaget og legger særlig vekt på plasseringens inn- og utvandringskarakter. Bufetat viderefremidler imidlertid også de betenkeligheter regionene mener knytter seg til å sette en slik grense og uttaler blant annet:

”...Et kjennetegn ved ofre for menneskehandel er at de har liten tillit til myndigheter, det være seg politi eller barnevern. Ofte er barnet instruert/truet av bakmenn til ikke å fortelle noe. Hvis barnet skal fortelle norske myndigheter om sin situasjon, krever det at barnet opparbeider tillit til disse. I noen tilfeller vil ikke seks måneder være tilstrekkelig til å trygge barnet og legge grunnlag for tillit. Dette kan føre til at barnets situasjon er uavklart når de seks månedene har gått. Av den grunn kan seks måneders grensen være problematisk...”

Fylkesmannen i Oslo og Akershus er enig i at det er viktig å sette en klar og kortest mulig grense for hvor lenge plasseringen skal kunne opprettholdes. Samtidig gir fylkesmannen uttrykk for at den foreslåtte grensen på seks måneder i noen få enkelttilfeller ikke er vid nok til at saken vil kunne få en nødvendig avklaring innenfor dette tidsrommet. Fylkesmannen foreslår derfor en unntaksbestemmelse til bruk i ”særlige tilfeller” hvor barn har behov for beskyttelse utover seks måneder. Også *Redd Barna* foreslår at den totale plasseringstiden kan utvides dersom det foreligger ”tungtveiende grunner”. *Fellesorganisasjonen* foreslår på sin side at den samlede plasseringstiden utvides til 12 måneder.

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Oslo og Akershus stiller spørsmål ved om en samlet plasseringstid på seks måneder er for lang tid og uttaler:

”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.”

6.8.3 Departementets vurdering

Flere høringsinstanser har gitt uttrykk for at de ser utfordringer ved å sette en absolutt grense på seks måneder. Enkelte andre instanser har på sin side klart gitt uttrykk for at det bør åpnes for en lengre plasseringstid enn seks måneder. Felles for uttalelsene er at de viser til at en grense på seks måneder ikke alltid vil være tilstrekkelig for å oppnå nødvendig avklaring av barnets situasjon. Flere høringsinstanser påpeker også at det tar tid å trygge barnet og å legge grunnlag for tillit, som er en nødvendig forutsetning for at barnet skal kunne hjelpes ut av en menneskehandelsituasjon.

Den foreslåtte bestemmelsen åpner for å kunne iverksette omfattende begrensninger i barnets bevegelsesfrihet og mulighet til å kommunisere med omverdenen. Belastningene for barnet kan derfor være store. Etter departementets oppfatning er det derfor viktig å sette en klar og kortest mulig grense for hvor lenge en slik plassering skal kunne opprettholdes. Grensen må samtidig være vid nok til at det innenfor den fastsatte plasseringsperioden er mulig å klargjøre spørsmålet om menneskehandel og avklare barnets nærmere situasjon, slik at det er forsvarlig å oppheve plasseringen.

Departementet mener også etter høringen at den samlede plasseringstiden ikke bør kunne overstige seks måneder. I vurderingen av hvor lang plasseringsperioden bør være, har departementet lagt avgjørende vekt på at det dreier seg om særdeles inngripende vedtak som innebærer bruk av svært omfattende beskyttelsestiltak, og som iverksettes uten barnets samtykke. Departementet understreker samtidig at det er en grunnleggende forutsetning at alle berørte myndigheter under hele plasseringsperioden arbeider aktivt for å avklare barnets nærmere situasjon. Dette innebærer at barnevernmyndigheten, politiet og utlendingsmyndighetene i løpet av den samlede plasseringsperioden må ha kommet frem til en løsning for videre ivaretagelse av barnet. Hvilke vurderinger og løsninger som er aktuelle i det enkelte tilfellet, vil blant annet avhenge av barnets situasjon, alder og mulighet for forsvarlig retur til hjemlandet. I noen tilfeller vil det kunne være behov for ytterligere tiltak etter barnevernloven, mens det i andre tilfeller kan ligge til rette for forsvarlig retur til hjemlandet. Det er svært viktig at barnet under plasseringen får nødvendig hjelp og støtte til å komme seg ut av menneskehandelsituasjonen. Det langsiktige målet med plasseringen må være å gjøre barnet i stand til å foreta selvstendige gode valg. For eksempel ved at barnet samtykker til

videre hjelp og beskyttelse her i Norge, eller ved at barnet samarbeider med myndighetene om en forsvarlig retur til hjemlandet.

Som tidligere nevnt er forslaget om å innføre en egen særskilt bestemmelse om plassering av barn utsatt for menneskehandel, ikke til hinder for at barnet kan plasseres i institusjon eller i fosterhjem etter eget samtykke. Videre er forslaget heller ikke til hinder for at barnet kan plasseres med hjemmel i andre bestemmelser i barnevernloven dersom vilkårene for en slik plassering er oppfylt. Forskjellen blir i så fall at det ikke lenger er adgang til å iverksette de samme omfattende og inngripende beskyttelsestiltakene rundt barnet.

Etter dette legger departementet til grunn at en samlet plasseringsperiode på inntil seks måneder avveier de ulike hensyn som må ivaretas på en god måte. En plasseringstid på inntil seks måneder er vid nok til at de aktuelle myndighetene sammen kan få avklart spørsmålet om videre ivaretagelse av barnet og å sikre at dette skjer i samsvar med barnets grunnleggende interesser.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets forslag er på dette punkt i samsvar med forslaget i høringsnotatet, jf. utkastet til nytt § 4-29 tredje ledd.

6.9 Vedtakets varighet

6.9.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo at det skulle kunne fattes midlertidige akuttvedtak med varighet på inntil to uker og ordinære vedtak med varighet på inntil fire uker, jf. forslag til nytt § 4-29 fjerde og femte ledd i høringsnotatet. Samlet plasseringstid skal ikke kunne overstige seks måneder, se punkt 6.8.

6.9.2 Høringsinstansenes syn

Flere instanser støtter forslaget uten ytterligere merknader. Blant disse er *Advokatforeningen*, *LO* og *Regionsenter for barn og unges psykiske helse Øst og Sør*. Enkelte andre høringsinstanser har synspunkter på at det skal kunne fattes midlertidige akuttvedtak med varighet på 2 uker og vedtak med varighet på inntil 4 uker. Blant disse er *Redd Barna*, *Norsk senter for menneskerettigheter*, *Fylkesmannen i Oslo og Akershus*, *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag*, *Fylkesmannen i Troms* og *Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Østfold* og *Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Oslo og Akershus*. Flere av disse instansene gir uttrykk for at det i høringsnotatet er lagt opp til en forhyping prøving i fylkesnemnda. Blant annet viser flere

instanser til at en så hyppig prøving kan komme i konflikt med barnets behov for stabilitet og kontinuitet i omsorgen.

Redd Barna uttaler:

”Det legges i § 4-29 4. ledd opp til at en plassering etter bestemmelsen må prøves for fylkesnemndene første gang innen to uker fra det første akuttvedtaket er fattet av barnevernstjenestens leder eller påtalemyndighetene, og deretter hver 4. uke. Dette begrunnes med det alvorlige inngrepet en plassering etter § 4-29 vil representere for den enkelte. Redd Barna erkjenner hensynet til barnets rettsikkerhet, samtidig som vi er bekymret for at modellen med hyppige prøvinger får negative konsekvenser for det enkelte barnet. Den hyppige prøvingen i fylkesnemndene står etter vår mening i konflikt med barnets behov for stabilitet og kontinuitet, og vi er bekymret for at barnet vil føle en usikkerhet i forhold til bosted og omsorgsløsning utover de neste 4 ukene. Redd Barna kan ikke stille seg bak dette forslaget..”

Norsk senter for menneskerettigheter uttaler:

”Senter for menneskerettigheter ber også departementet vurdere om hensynet til stabilitet for barna tilsier at vedtaket bør prøves for eksempel hver sjette uke, og ikke hver fjerde. Senter for menneskerettigheter er enig i at kravet til å ivareta barnas rettsikkerhet når det gjelder et så inngripende vedtak tilsier hyppig prøving av om vilkårene er oppfylt, men at dette må veies opp mot barnas behov for stabilitet. Alternativt kan det vurderes en ordning med prøving hver sjette uke, men med mulighet til ny vurdering tidligere dersom forholdene tilsier det.”

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Oslo og Akershus uttaler:

”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.”

Fylkesnemndene *for barnevern og sosiale saker i region vest* er opptatt av at departementets forslag i praksis innebærer at barna kan være plassert etter et akuttvedtak i lang tid før saken blir prøvet for nemnda. Nemndene uttaler:

”Når det gjelder nemndas behandling, synes barnas rettssikkerhet ikke tilstrekkelig ivare tatt slik loven er utformet. De aller fleste sakene vil i praksis starte ved et akuttvedtak (forslagets § 4-29 fjerde ledd). Barneverntjenesten skal så ha 14 dager til å fremme saken. Det er da urealistisk at nemnda skal kunne behandle saken innen de fire ukene det første vedtaket gjelder for, dersom nemnda skal behandle saken med nemndsmedlemmer. Barna kan da bli "sittende" på et akuttvedtak i lang tid, før saken blir prøvet for nemnda — kanskje mesteparten av den totale plasseringstid på seks måneder. I dag har nemnda opptil fire måneders beramningstid.”

6.9.3 Departementets vurdering

Departementet vil understreke betydningen av at hensynet til barnets rettssikkerhet blir ivare tatt ved behandlingen av saker som gjelder plassering av barn utsatt for menneskehandel. Departementet viser særlig til retten til domstolsprøving av tvangsvedtak etter EMK art. 5. En del høringsinstanser har imidlertid gitt uttrykk for at lengden på de ordinære vedtakene bør kunne utvides i forhold til departementets forslag.

I likhet med disse instansene ser departementet at for hyppig prøving av saken i fylkesnemnda og eventuelt for domstolen lett kan komme i konflikt med behovet for å sikre barnet stabilitet og kontinuitet i omsorgen. På bakgrunn av at en plassering etter den foreslåtte bestemmelsen vil innebære iverksetting av omfattende og inngripende beskyttelsestiltak, er departementet likevel av den oppfatning at det er behov for en jevnlig prøving av om vilkårene for plassering er oppfylt. Departementet har imidlertid kommet til at varigheten på fylkesnemndas vedtak bør kunne utvides fra fire til seks uker, mens varigheten på et midlertidig akuttvedtak fremdeles bør være begrenset til to uker. Denne løsningen avveier etter departementets syn hensynet til barnets rettssikkerhet og hensynet til barnets behov for stabilitet og kontinuitet i omsorgen på en hensiktsmessig og god måte. Departementet legger videre til grunn at denne løsningen er i samsvar med EMK art. 5 fjerde ledd.

Under henvisning til at en akutt plassering skal kunne opprettholdes inntil fylkesnemnda har behandlet barneverntjenestens forslag om mer langvarig plassering, har enkelte høringsinstanser påpekt at dette kan føre til at barnet vil være akutt plassert i store deler av den samlede plasseringstiden. Departementet ser at det kan være uheldig dersom det tar lang tid før saken kommer opp til behandling i fylkesnemnda. Departementet forutsetter imidlertid at fylkesnemndene prioriterer disse sakene høyt. Det vises i denne forbindelse også til EMK art. 5 (4) som innebærer at domstolsprøvingen skal finne sted raskt.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets forslag om vedtakets varighet avviker noe fra forslaget i høringsnotatet, jf. utkast til § 4-29 tredje ledd.

6.10 Fylkesnemndas sammensetning

6.10.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo at reglene i barnevernloven kapittel 7 om saksbehandlingsregler for fylkesnemnda skulle gjelde ved nemndas behandling av disse sakene. Dette innebærer blant annet at de ordinære reglene om fylkesnemndas sammensetning i barnevernloven § 7-5 første ledd skulle gjelde. Dette innebærer at nemnda ved første gangs behandling av vedtaket om plassering i inntil fire uker skulle bestå av nemndsleder, ett medlem fra det alminnelige utvalg og ett fra det fagkyndige utvalg. Departementet foreslo imidlertid at nemndsleder alene skulle kunne avgjøre spørsmål om forlengelser av det opprinnelige plasseringsvedtaket, jf. forslaget til nytt fjerde ledd i § 7-5. Det følger videre av forslaget at det skulle avholdes forhandlingsmøte etter reglene i § 7-14.

6.10.2 Høringsinstansenes syn

Relativt få høringsinstanser har uttalt seg om fylkesnemndas sammensetning. *Fylkesnemnda for barnvern og sosiale saker i Oslo og Akershus* er enig i forslaget. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Østfold gir på sin side uttrykk for at sammensetningen i den enkelte sak i større grad bør overlates til fylkesnemndsledernes skjønn. *Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker i region vest* mener at det bør overveies en enklere behandling i nemnda, for eksempel ved at nemndsleder kan behandle saken alene. Nemndene viser til at det neppe er behov for annen kompetanse enn den nemndsleder besitter. Både *Fellesorganisasjonen*

og *Psykologforeningen* mener på sin side at hensynet til barnets rettssikkerhet tilsier en utvidelse av nemndas sammensetning i forhold til det som følger av departementets forslag.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag uttaler:

”I forslaget § 7-5 er det inntatt at nemndas leder alene skal avgjøre saker om forlengelse av vedtak. Med tanke på å sikre noe fleksibilitet for nemndsleder, stiller vi spørsmål om det ikke er mer hensiktsmessig å benytte ordet kan i bestemmelsen. Nemndsleder bør selv kunne avgjøre spørsmålet om nemndas sammensetning. Vi viser til lignende bestemmelse i § 7-5 tredje ledd og for så vidt også § 7-13 andre ledd. Det er videre uklart hvilke forlengelsesvedtak § 7-5 omhandler, da det bare henvises til fjerde ledd dvs. hjemmelen for akuttvedtak. Bør det ikke her vises til hele bestemmelsen i § 4-29 slik at også fylkesnemndas vedtak kan bli forlenget på denne måten?”

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Østfold uttaler:

”Ved første gangs behandling av saken i nemnda utenom en eventuell klagesak, er det foreslått at nemnda skal settes som i andre saker med vanlig, eventuelt med full nemnd, og med adgang til å samtykke i at saken kan behandles av nemndsleder alene. Det antas at dette kun vil være aktuelt i få tilfeller. Dersom nemndsleder anser at dette er aktuelt, antas at saken er av en slik art at det også bør være adgang til at saken avgjøres uten forhandlingsmøte. Vi kan imidlertid ikke se at det er åpnet adgang til dette.

Den enkelte sak kan ha forskjellig vanskelighetsgrad på alle stadier av saken. Av den grunn bør det også være mulighet for avgjørelse uten forhandlingsmøte, eventuelt forhandlingsmøte med vanlig eller full nemnd på alle trinn av saken, slik det er i andre saker.”

Fellesorganisasjonen har kritisert at stor nemnd ikke er hovedregelen for behandling av tvangssaker i barnevernet fordi dette truer barnets og foreldrenes rettssikkerhet. De mener at behandlingen av tvangssaker i hovedsak skal skje med stor nemnd. Med unntak av godkjenning av akuttvedtak mener de at dette også bør gjelde ved behandling av saker etter § 4-29. *Psykologforeningen* gir på sin side uttrykk for at de finner det uheldig at det i forslaget er valgt et svakere juridisk vern for denne gruppen barn når det gjelder forlengelse av

et vedtak om plassering på institusjon. Foreningen viser til at det er funnet tilstrekkelig at dette avgjøres av nemndsleder alene.

6.10.3 Departementets syn

Utgangspunktet for vurderingen av fylkesnemndas sammensetning er at denne må være tilpasset de reelle behovene for blant annet fagkyndighet i saken og at partenes rettssikkerhet blir ivaretatt. Fylkesnemndas sammensetning ble grundig vurdert av Stortinget ved behandlingen av Ot.prp. nr. 76 (2005-2006) om saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. Fylkesnemndas sammensetning er regulert i barnevernloven § 7-5. Nemnda skal som hovedregel bestå av tre medlemmer; i tillegg til leder, ett medlem fra det sakkyndige utvalget og ett medlem fra det alminnelige utvalget. Nemndsleder kan imidlertid etter en konkret vurdering utvide nemnda til fem medlemmer når sakens vanskelighetsgrad og forholdene for øvrig gjør dette nødvendig.

Departementet foreslår at reglene i barnevernloven kapittel 7 om saksbehandlingsregler for fylkesnemnda skal gjelde ved nemndas behandling av disse sakene. Dette innebærer at departementet fastholder at fylkesnemndas sammensetning ved behandlingen av det første vedtaket for inntil seks uker bør følge de ordinære reglene i § 7-5. Videre skal det avholdes forhandlingsmøte etter reglene i § 7-14. Etter departementets oppfatning gir disse reglene fylkesnemndas leder nødvendig fleksibilitet til å vurdere det reelle behovet for kompetanse knyttet opp mot vanskelighetsgraden i den enkelte sak. Departementet ser det også som hensiktsmessig at fylkesnemndas sammensetning ved behandling av saker som gjelder barn utsatt for menneskehandel ikke i vesentlig grad skiller seg fra de øvrige sakene som behandles av nemnda.

Når det gjelder vedtak om forlengelse av fylkesnemndas vedtak om plassering i inntil seks uker, vil dette først og fremst gå ut på å vurdere hvorvidt det har skjedd endringer i barnets behov for beskyttelsestiltak i forhold til tidligere vedtak. Departementet legger til grunn at det er mest hensiktsmessig at nemndsleder avgjør dette spørsmålet alene, jf. utkast til nytt fjerde ledd i § 7-5. Spørsmål om det skal avholdes forhandlingsmøte også i saker om forlengelse av nemndas plasseringsvedtak, avgjøres etter reglene i § 7-14.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets forslag er innholdsmessig i samsvar med høringsnotatet, jf. utkastet til nytt fjerde ledd i § 7-5.

6.11 Rettslig overprøving

6.11.1 Høringsnotatet

Det ble i høringsnotatet ikke foreslått egne saksbehandlingsregler som skulle gjelde ved rettslig overprøving av fylkesnemndas vedtak. Dette innebærer at fylkesnemndas vedtak vil kunne bringes inn for tingretten for rettslig overprøving etter reglene i barnevernloven § 7-24. Reglene i tvisteloven kapittel 36 vil gjelde ved tingrettens behandling. Det ble videre foreslått at adgangen til å bringe saken inn for domstolen også skulle gjelde for midlertidige akuttvedtak som er blitt påklaget til fylkesnemnda.

6.11.2 Høringsinstansenes syn

Kun få høringsinstanser har kommentert problemstillinger knyttet til rettslig prøving av fylkesnemndas vedtak. Dette gjelder blant annet *Domstolsadministrasjonen* og *Glåmdal tingrett* og *Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Oslo og Akershus*.

Domstolsadministrasjonen støtter forslaget om å gi en særskilt bestemmelse i barnevernloven som gir adgang til midlertidig plassering uten samtykke på institusjon av barn som kan være ofre for menneskehandel. Etter deres oppfatning burde det imidlertid vært utredet hvilke konsekvenser de foreslåtte saksbehandlingsreglene vil få for domstolene. Lovforslaget burde også inneholdt regler om rettslig overprøving av disse sakene. Videre mener de at de nye saksbehandlingsreglene for fylkesnemnda ikke bør iverksettes før dette er gjort.

For øvrig uttaler *Domstolsadministrasjonen* blant annet:

”En vesentlig forskjell fra hvordan andre saker etter barnevernloven behandles, er at vedtakene skal prøves på ny hver fjerde uke. Siden det ikke er foreslått særskilte regler for tingrettens behandling, vil dagens regler for rettslig prøving av vedtak fra fylkesnemnda gjelde.

...

Selv om sakene skal prioriteres og berammes hurtig, jf. tvisteloven § 36-5 er det etter dette flere forhold som tilsier at det i de fleste tilfeller vil bli vanskelig å få en avgjørelse fra tingretten før tiden er inne for ny prøving i fylkesnemnda. Dette reiser bl.a. spørsmål om rettslig interesse i å få overprøvd et vedtak som på det tidspunkt dommen avsies er avløst av et nytt vedtak. I tillegg stilles retten overfor spørs-

målet om hvor mye prosessen faktisk kan påskyndes innen allmennprosessens rammer. Retten har ikke bare ansvar for en rask behandling, men også for at behandlingen blir forsvarlig, jf. tvisteloven § 36-5 annet ledd...”

Når det gjelder saksbehandlingen ved rettslig overprøving støtter *Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Oslo og Akershus* departementets forslag om en gjennomgang av regelverket med tanke på en god harmonisering og en fornuftig ressursbruk. Etter nemndas oppfatning bør denne vurderingen omfatte den samlede prosessen som nå foreslås både i fylkesnemnda og i rettsapparatet.

6.11.3 Departementets vurdering

Departementets forslag har som sitt klare formål å gi barn som står i fare for å bli utnyttet til menneskehandel, beskyttelse og omsorg. De vedtak som skal fattes er imidlertid av svært inngripende karakter og det gis adgang til å iverksette omfattende beskyttelsestiltak i forhold til det enkelte barn. For barnet er derfor adgangen til rettslig overprøving av fylkesnemndas vedtak en viktig rettssikkerhetsgaranti. Departementet ser at domstolsadministrasjonen i sin høringsuttalelse reiser viktige spørsmål når det gjelder konsekvensene av forslaget i forhold til domstolenes behandling av disse sakene. Departementet er derfor enig i at det er behov for å foreta en nærmere vurdering av spørsmål knyttet til domstolenes overprøving av fylkesnemndas vedtak som gjelder barn utsatt for menneskehandel. Etter departementets oppfatning vil imidlertid forslaget om å endre varigheten på de ordinære vedtakene fra fire til seks uker få betydning også for domstolenes overprøving av fylkesnemndas vedtak, jf. punkt 6.9.3 ovenfor. Som allerede vist til i høringsnotatet, vil departementet i samråd med Justisdepartementet også foreta en samlet vurdering av om det er behov for egne saksbehandlingsregler for tingrettens behandling av akuttvedtak etter barnevernloven på generelt grunnlag. Departementet legger til grunn at det i denne sammenheng også er naturlig å foreta en nærmere gjennomgang av reglene for domstolenes overprøving av fylkesnemndas vedtak i henhold til ny § 4-29.

6.12 Barnets partsstilling og vergens rolle

6.12.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det konkludert med at de hensyn som tilsier at barn i en sak om plassering på grunn av atferdsvansker alltid skal regnes som part, taler for at et barn som skal plasseres etter forslaget til § 4-29 også alltid skal regnes som part. Dette ble derfor foreslått tilføyd i barnevernloven § 6-3 annet ledd.

I høringsnotatet ble det videre konkludert med at det ikke var behov for at en oppnevnt verge skulle gis partsrettigheter ved fylkesnemndas behandling av saken eller gis rett til å bringe nemndas vedtak inn for tingretten.

6.12.2 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser har kommentert forslaget om at barnet alltid skal regnes som part i saken. De som støtter forslaget uten ytterligere merknader er *Fylkesmannen i Troms, Bufetat, Regionsenter for barn og unges psykiske helse helseregion øst og Sør, Barneombudet og Advokatforeningen*. Også *Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Oslo og Akershus* er enig i at barnet skal ha selvstendige partsrettigheter. Fylkesnemnda peker likevel på at forslaget til § 4-29 ikke setter noen nedre aldersgrense for hvem tiltakene kan omfatte og at menneskehandel i henhold til definisjonen også kan omfatte små barn. Etter fylkesnemndas vurdering bør det derfor vurderes nærmere om ikke hovedregelen i barnevernloven § 6-3 vil kunne være dekkende.

Videre har noen høringsinstanser uttalt seg om forholdet til barnets verge. *Advokatforeningen* er enig i at det ikke er behov for å gi vergen partsrettigheter. Også *Bufetat* støtter at det ikke er nødvendig å gi vergen partsrettigheter i tillegg til barnet. Etaten mener imidlertid at vergen bør gis partsrettigheter dersom saken gjelder små barn. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* mener at vergen bør gis partsrettigheter. Enkelte instanser har ikke konkludert i spørsmålet om hvorvidt vergen bør gis partsrettigheter, men har synspunkter eller innvendinger til omtalen av vergen i høringsnotatet. Dette gjelder særlig *Justis og politidepartementet, Barneombudet, Bergen Overformynderi og Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging – region Sør*.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttaler:

”Fylkesmannen mener vergen bør gis partsrettigheter. Vi viser til at foreldre alltid er parter i sak for fylkesnemnda, både i sak om omsorgsovertakelse og i atferdssaker, også i saker der barnet selv er part og har advokat til å ivareta sine interesser. Vi mener verken barnets advokat eller barneverntjenesten kan ivareta de juridiske sidene ved foreldreansvaret fordi disse har andre roller. Vi viser også til at det ikke alltid vil være barnets egne meninger som kommer til uttrykk dersom barnet er utsatt for menneskehandel. Barnets rettsikkerhet ivaretas derfor best ved at vergen gis partsrettigheter, og at "foreldrestemmen" også kommer til uttrykk i sak for fylkesnemnda eller i retten.”

Justis og politidepartementet uttaler bl.a.:

”Vi ber om at vergens rolle, jf. punkt 4.1.8 i høringsnotatet, vurderes nærmere. I siste avsnitt på side 27 kan det synes som at man legger opp til en forskjellsbehandling mellom barn som har foreldre til stede i landet, og barn som ikke har det, mht. hvorvidt vergen skal ha partsrettigheter under fylkesnemndsbehandlingen mv.

En forskjellsbehandling i disfavør av mindreårige som ikke har foreldre som kan utøve vergeansvaret, anser vi som mindre heldig ...”

6.12.3 Departementets vurdering

Etter dagens § 6-3 annet ledd skal barn over 15 år som hovedregel anses som part i saken og innvilges partsrettigheter. Uten en tilføyelse i § 6-3 ville det i tilfeller der barnet er under 15 år være opp til fylkesnemnda å avgjøre fra sak til sak hvorvidt barnet skal innvilges partsrettigheter. Departementet fastholder konklusjonen om at barn som skal plasseres etter § 4-29, på tilsvarende måte som ved atferdsvansker, alltid skal regnes som part i saken. Det bør derfor innføres en tilføyelse i barnevernloven § 6-3 annet ledd som sikrer dette.

Departementet finner det ikke hensiktsmessig å sette en nedre aldersgrense for når det kan fattes vedtak om plassering etter § 4-29. Det legges imidlertid til grunn at plassering etter den foreslåtte bestemmelsen primært vil være aktuell overfor større barn. Det vises til at mistanke om menneskehandel først og fremst har oppstått i forhold til barn mellom 15 og 18 år. Departementet legger til grunn at det bare unntaksvis vil være nødvendig å iverksette slike omfattende beskyttelsestiltak som § 4-29 åpner for dersom saken gjelder et mindre barn. Barnets partsrettigheter vil

for øvrig i et slikt tilfelle langt på vei bli ivaretatt av barnets advokat.

Høringsnotatets konklusjon om at oppnevnt verge ikke skulle gis partsrettigheter eller rett til å bringe nemndas vedtak inn for tingretten, ble begrunnet med at et vedtak om plassering etter ny § 4-29 vil rette seg mot barnet, som selv ble gitt partsrettigheter. Advokaten vil ha det som sin rolle å fremme barnets synspunkter i saken. For øvrig ble barneverntjenesten forutsatt å ivareta hensynet til barnets beste i den konkrete saken.

Etter å ha vurdert spørsmålet på nytt i lys av høringsuttalelsene og ny vergemålslov, har departementet kommet til at oppnevnt verge likevel bør gis partsrettigheter og rett til å bringe nemndas vedtak inn for tingretten. Departementet har lagt vekt på hensynet til å likebehandle barn som ikke har foreldre som kan utøve vergeansvaret med andre barn. Det er også viktig å sørge for at det ikke sås tvil om at barnets rettsikkerhet ivaretas på best mulig måte. Departementet har videre lagt vekt på at denne løsningen antas å være best i samsvar med ny lov om vergemål. Det fremgår av § 17 annet ledd i denne loven at dersom ingen har foreldreansvar for den mindreårige, treffer vergen de avgjørelser som tilkommer den som har foreldreansvaret, jf. barneloven § 30. Videre fremgår at det samme gjelder når den som har foreldreansvaret ikke kan ivareta den mindreåriges interesser.

6.13 Endringer i øvrige bestemmelser i barnevernloven

6.13.1 Høringsnotatet

I forbindelse med forslaget til ny bestemmelse i barnevernloven om plassering av barn utsatt for menneskehandel i institusjon uten samtykke, ble det også foreslått endringer i øvrige bestemmelser i barnevernloven.

6.13.2 Høringsinstansenes syn og departementets vurdering

Innholdet i forslagene om endringer i barnevernlovens øvrige bestemmelser er bare i liten grad omtalt av høringsinstansene. Noen få høringsinstanser har imidlertid hatt synspunkter på eller spørsmål av teknisk karakter når det gjelder utforming av enkelte bestemmelser.

På bakgrunn av høringen fastholder departementet innholdet i de øvrige foreslåtte endringene i barnevernloven. På bakgrunn av endringer i utkast til §§ 4-29 og 4-30, samt innspill som har fremkommet under høringen, har departementet

imidlertid foretatt enkelte nødvendige justeringer i forhold til forslaget som ble sendt på høring.

6.14 Forholdet til Norges internasjonale menneskerettslige forpliktelser

6.14.1 Høringsnotatet

Departementet la i høringsnotatet til grunn at en plassering etter § 4-29 vil måtte anses som en frihetsberøvelse etter EMK og barnekonvensjonen, men at den faller innunder de unntakene som gir adgang til slik frihetsberøvelse.

6.14.2 Høringsinstansenes syn

Svært få høringsinstanser har uttalt seg om forholdet til barnkonvensjonen og Den europeiske menneskerettskonvensjonen. *Advokatforeningen* er den eneste instansen som eksplisitt har uttalt seg om forholdet mellom forslaget i høringsnotatet og de menneskerettslige forpliktelsene som følger av de ulike konvensjonsbestemmelsene. Foreningen gir uttrykk for at forholdet til de menneskerettslige forpliktelsene er grundig utredet og slutter seg til drøftelsen og resultatet i høringsnotatet.

6.14.3 Departementets vurdering

Ved utformingen av høringsforslaget, ble det foretatt en grundig vurdering av forholdet til de menneskerettslige forpliktelsene, se foran kapittel 5. Det ble konkludert med at plassering etter den nye bestemmelsen må anses som en frihetsberøvelse både i henhold til EMK artikkel 5 og etter barnekonvensjonen artikkel 37. Det ble imidlertid lagt til grunn at den faller innenfor de respektive unntakene som gir myndighetene adgang til fri-

hetsberøvelse. Det ble videre fremhevet som et sentralt poeng at norske myndigheter er menneskerettslig forpliktet til å hindre at barn blir ofre for menneskehandel. Det ble også fremhevet at plassering uten eget samtykke i noen situasjoner kan være et nødvendig og hensiktsmessig virkemiddel for å beskytte barn mot å bli utnyttet til menneskehandel. Samtidig ble det vist til at både EMK artikkel 5 og barnekonvensjonen artikkel 37 inneholder en forholdsmessighetsvurdering. Det største usikkerhetsmomentet ved innføring av en ny særskilt bestemmelse knytter seg til at nasjonale myndigheter og internasjonale overvåkningsorganer kan ha ulike oppfatninger om hva som i den konkrete saken er et rimelig og hensiktsmessig tiltak for det enkelte barn.

Selv om høringsforslaget antas å være i tråd med våre menneskerettslige forpliktelser, har departementet likevel foreslått enkelte endringer i det forslaget som ble sendt på høring. Blant annet foreslår departementet å utvide varigheten på fylkesnemndas plasseringsvedtak fra fire til seks uker, jf. utkast til nytt § 4-29 tredje ledd. I høringsnotatet ble det vist til at selv om ordlyden i EMK art. 5(4) ikke inneholder et krav om fornyet prøving av vedtaket, har EMD likevel lagt til grunn at psykiatriske pasienter har rett til ny prøving av lovligheten med rimelige mellomrom.²⁶ Videre ble det lagt til grunn at EMD ventelig vil stille et tilsvarende krav ved plasseringer etter § 4-29. Departementets konklusjon i høringsnotatet var at en plassering med varighet på inntil fire uker vil gi et vern i samsvar med EMK art. 5 fjerde ledd. Departementet legger til grunn at også en plassering med varighet på inntil seks uker er i samsvar med EMK art. 5 fjerde ledd.

²⁶ Winterwerp mot Nederland.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet viste departementet til at barnevernet allerede i dag har et ansvar for barn som kan være utsatt for menneskehandel. Når barn som kan være utsatt for menneskehandel har behov for omsorg og beskyttelse, er det barneverntjenesten som tar hånd om barnet og plasserer det i tiltak ut fra dagens hjemler i barnevernloven. Departementet viste derfor til at også Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker behandler saker om barn som kan være utsatt for menneskehandel. Departementet la til grunn at forslaget kun ville medføre en svært liten økning i antall klienter til barnevernet. Departementet anslo at fylkesnemndene ville kunne komme til å behandle rundt 35 saker i året etter den nye bestemmelsen, og viste til at de økonomiske og administrative konsekvensene ville være svært begrenset sett i lys av det store antallet barnevernssaker som barneverntjenesten og fylkesnemndene behandler hvert år. I forslaget ble det også forutsatt at plasseringer etter ny hjemmel kunne ivaretas innenfor det eksisterende institusjonstilbudet.

7.2 Høringsinstansenes syn

20 høringsinstanser har uttalt seg om økonomiske og administrative konsekvenser som følge av de foreslåtte endringene i barnevernloven. Flere av høringsinstansene er kritiske til at departementet i høringsnotatet har unnlatt å ta med administrative og økonomiske konsekvenser for alle involverte etater. Flere av høringsinstansene hevder at etatene generelt har knappe ressurser eller er underbemannet. Det å pålegge disse tjenestene flere oppgaver enn de allerede har, vil i følge noen av høringsinstansene gi store utfordringer for gjennomføringen av forslaget.

Fellesorganisasjonen (FO) uttaler:

”For alle instanser involvert er det allerede svært sårbart ressursmessig. Det kommunale barnevernet, fylkesnemndene, politiet, asyl-

mottak mv. har alle erkjente ressursproblemer. Intensjonene i foreliggende forslag kan ikke ivaretas uten at ressursene styrkes betraktelig.”

Redd Barna uttaler:

”Det er imidlertid etter Redd Barnas oppfatning svært avgjørende at lovendringen følges opp med økonomiske og administrative tiltak, for at endringene skal få praktisk betydning. ... Redd barna er kjent med tilfeller der den instansen som har meldt fra om menneskehandelsmistanke knyttet til et barn til slutt har måtte utforme trusselvurderingen selv på grunn av kapasitetsmangel i politiet.”

Bufetat uttaler:

”Bufetat vil videre påpeke at den høye graden av beskyttelse gjør at plasseringer etter ny § 4-29 vil bli blant de dyreste. Det er derfor grunn til å tro at forslaget kan få økonomiske konsekvenser for Bufetat.”

7.3 Departementets vurdering

Når et barn som kan være utsatt for menneskehandel har behov for beskyttelse og omsorg, vil barnevernet ha et ansvar for oppfølging, og barna skal allerede ha et tilbud i regi av barnevernet. De foreslåtte lovendringene vil derfor ikke medføre at flere barn kommer under barnevernets omsorg. Lovendringene vil dessuten omfatte et svært begrenset antall barn. Eventuelle økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget vil etter departementets vurdering komme som et resultat av nye saksbehandlingsregler, kompetansekrav eller spesialtilpasninger.

7.3.1 Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

For fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker vil lovendringen medføre at en sak om et

barn som kan være utsatt for menneskehandel må tas opp til ny vurdering inntil tre ganger i perioden på seks måneder. Departementet mener at endringene kan håndteres innenfor eksisterende økonomiske rammer.

7.3.2 Kommunalt barnevern

For det kommunale barnevernet vil gjentatt prøving av saker i fylkesnemnda og tett oppfølging av det aktuelle barnet også innebære noe økt ressursbruk. Departementets vurdering er at dette utgjør en meget liten del av det totale tjenestetilbudet, og at kommunene kan utføre disse oppgavene innenfor eksisterende rammer uten særskilt tillegg. Ingen av kommunene, som har avgitt høringsuttalelse, kommenterer behov for økte rammer.

7.3.3 Politi og påtalemyndighet

Politiet har i dag ansvaret for å identifisere, utarbeide trusselvurdering, iverksette sikkerhetstiltak og å dokumentere saken. Politiet og påtalemyndighet får i forslaget spesifiserte oppgaver som i stor grad allerede ligger innenfor politiets ansvarsområde. Departementet viser videre til at forslaget omhandler svært få barn sammenlignet med det store antallet saker politiet behandler. Endringene vil bli dekket innenfor politiets egne rammer.

7.3.4 Domstolene

Domstolene kan få til behandling saker som er tatt opp igjen i fylkesnemnda til prøving som følge av endringene foreslått i lovforslaget. Departementet mener at endringene vil føre til en liten belastning for domstolene. Dette vil bli dekket innenfor eksisterende rammer.

7.3.5 Verge

Det var i høringsforslaget lagt til grunn at verge/hjelpeverge ikke skulle ha partsrettigheter i saker etter lovforslaget, og administrative og økonomiske konsekvenser for vergen ville dekkes innenfor eksisterende rammer. På bakgrunn av at ny vergemålslov nå er vedtatt, legges det nå til grunn at barnets verge skal være part i saken. I henhold til ny vergemålslov skal fylkesmannen dekke kostnadene til verge. Økonomiske konsekvenser av forslaget vil bli dekket innenfor eksisterende rammer.

7.3.6 Barnevernets andrelinjetjeneste i Bufetat og Oslo kommune

Barnevernet har i dag et ansvar for oppfølging av barn utsatt for menneskehandel, og det legges derfor til grunn at den foreslåtte lovendringen ikke vil føre til en økning i antall klienter i barnevernet. Forslaget innebærer å gi disse barna et tilbud særskilt tilpasset deres behov for beskyttelse og omsorg. Departementet anslår at lovendringen vil omfatte plassering av inntil 30 barn årlig på særskilt tilpassede institusjoner i Bufetat og Oslo kommunes andrelinjetjeneste. Departementet viser videre til at maksimal plasseringstid etter lovhjemmelen vil være 6 måneder og at det i løpet av den samlede plasseringsperioden må være avklart en løsning for videre ivaretagelse av barnet. Det legges ikke opp til gjentatt plassering utover seks måneder og det vil derfor hvert år være snakk om plassering av nye barn..

Institusjonene skal være faglig og materielt i stand til å ivareta barnets behov for beskyttelse og omsorg. Departementet la i høringsbrevet til grunn at plasseringer etter de foreslåtte hjemlene kunne håndteres innenfor det eksisterende institusjonstilbudet. Flere av høringsinstansene var skeptiske til om dagens institusjonstilbud var godt nok tilpasset disse barnas særskilte behov. Etter en samlet vurdering har departementet kommet til at de særskilte kravene til beskyttelse og omsorg for disse barna, fører til merutgifter sammenlignet med andre institusjonsplasseringer. Departementet foreslår i statsbudsjettet for 2012 å kompensere Bufetat og Oslo kommune med til sammen 17 mill. kroner for merutgiftene i 2012. Departementet foreslår videre at endringene trer i kraft fra 1. juli 2012 slik at institusjonstilbudet kan tilrettelegges som fastsatt i lovforslaget.

Når loven trer i kraft, vil noen barn som kan være utsatt for menneskehandel allerede være plassert i institusjon, men med et annet hjemmelsgrunnlag. Disse barna vil komme i tillegg til de 30 barna som er forventet å ankomme årlig. Disse barna vil sannsynligvis få saken gjenopptatt i fylkesnemnda første år, og lovendringen vil derfor omfatte flere barn første år. I det loven trer i kraft vil det følgelig påløpe ekstra utgifter som følge av at noen barn, som i dag er plassert etter andre hjemler i barnevernloven, vil plasseres etter de nye foreslåtte hjemlene. Departementet anslår at merutgiftene ved dette vil være ca 7 mill. kroner. Utgiftene for første halvår er dermed høyere enn for etterfølgende år.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Kommunal- regionaldepartementet

foreslår i Prop 1 S (2011 – 2012) å kompensere mill. kroner i 2012 til merutgifter som følge av for-
Bufetat og Oslo kommune med til sammen 17 slagene til endringer i barnevernloven.

8 Merknader til de enkelte bestemmelser

Til § 4-29

§ 4-29 åpner for midlertidig plassering av barn i institusjon uten samtykke fra barnet selv eller den som har foreldreansvaret for barnet ved fare for menneskehandel. Bestemmelsens *første ledd* omhandler hva som skal regnes som menneskehandel, hva som skal være formålet med plasseringen og plasseringssted.

Det er ikke nærmere definert i bestemmelsen hva som skal regnes som menneskehandel. I stedet henvises det til straffeloven § 224 om forbud mot menneskehandel, se første ledd første punktum. Dette innebærer at den til enhver tid gjeldende definisjonen av menneskehandel i straffeloven vil være styrende for hva som skal regnes som menneskehandel etter barnevernloven. Videre følger det av første ledd første punktum at barnet kan plasseres i statlige, kommunale eller private institusjoner omfattet av kapittel 5 i barnevernloven, jf. henvisningen til barnevernloven § 5-1 og § 5-8. Dette innebærer at bestemmelsen ikke åpner for plassering i fosterhjem.

Hovedformålet med barnevernloven er å sikre at utsatte barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får rett hjelp til rett tid, jf. barnevernloven § 1-1. Første ledd annet punktum inneholder likevel en presisering av hva som skal være formålet med plasseringen; å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse og omsorg. Dette innebærer at formålet både er å beskytte barnet mot å bli utnyttet til menneskehandel, og at barnet skal få nødvendig omsorg, hjelp og støtte i dagliglivet. Årsaken til at formålet er ytterligere regulert i bestemmelsen, er at beskyttelsesaspektet ved plasseringer etter § 4-29 er mer fremtredende enn ved andre plasseringer etter barnevernloven. Det vises for øvrig til at barnet skal plasseres i en institusjon som faglig og materielt er i stand til å ivareta barnets behov for beskyttelse og omsorg, jf. ny § 4-30 første ledd.

Annet ledd omhandler de materielle vilkårene for at Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker skal kunne fatte vedtak om plassering i barneverninstitusjon.

For det første er det et vilkår at politiet finner at det er en *nærliggende og alvorlig fare* for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel og at vedtak om plassering er nødvendig for å beskytte barnet, jf. første ledd bokstav a). Det er derfor en forutsetning for plassering at politiet er involvert i saken og har foretatt en trusselvurdering ut fra sitt ansvar og faglige ståsted.

For det andre skal også fylkesnemnda foreta en selvstendig vurdering av om vilkårene er oppfylt, jf. annet ledd bokstav b). Dette innebærer at nemnda, basert på politiets trusselvurdering og de øvrige opplysningene i saken, må finne det sannsynlig at det foreligger en slik nærliggende og alvorlig fare, og at plasseringen er nødvendig for å beskytte barnet. Det er tilstrekkelig med alminnelig sannsynlighetsovervekt for å fatte vedtak.

Nemnda skal også foreta en endelig overordnet samlet vurdering av om plassering er den beste løsningen for barnet. Et eksempel på at det kan være grunn til ikke å plassere barnet i institusjon, selv om de øvrige vilkårene er oppfylt, er tilfeller der barnet ønsker å returnere til hjemlandet og dette vurderes som forsvarlig. Et annet eksempel er der barnets alder antas å være nær 18 år og plassering ikke fremstår som den klart beste løsningen for barnet.

Vedtak om plassering kan bare fattes dersom det ikke er mulig å gi barnet tilstrekkelig beskyttelse og omsorg med mindre inngripende tiltak. Dette innebærer at bestemmelsen bare kan benyttes der mindre inngripende tiltak har vært vurdert, men ikke funnet formålstjenlig.

Dersom fylkesnemnda finner at vilkårene er oppfylt, kan barnet plasseres i institusjon i opptil seks uker av gangen, jf. *tredje ledd* første punktum. Den samlede plasseringstiden, inkludert eventuelt akuttvedtak, kan ikke overstige seks måneder, jf. fjerde punktum. Plasseringen skal opphøre når barnet fyller 18 år. På tilsvarende måte som ved andre plasseringer, skal barneverntjenesten i forslaget til fylkesnemnda redegjøre for de synspunkter som bør legges til grunn for valg av plasseringssted i det enkelte tilfellet, jf. henvisningen til barnevernloven § 4-15 annet

ledd. Det følger av samme bestemmelse at fylkesnemnda i vedtaket kan stille vilkår når det gjelder plasseringen.

Adgangen til å treffe midlertidig akuttvedtak er regulert i § 4-29 *fjerde ledd*. Det følger av første punktum at barneverntjenestens leder og påtalemyndigheten er gitt kompetanse til å treffe midlertidige akuttvedtak om plassering i institusjon. Vilkåret er at de etter en konkret faglig vurdering finner det sannsynlig at det er en nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel, og at plassering er nødvendig for å beskytte barnet. I motsetning til der fylkesnemnda fatter vedtak, er det ikke et vilkår for akuttvedtak at politiet har foretatt en trusselvurdering. Politiets vurderinger av faren for utnyttelse og beskyttelsesbehov kan likevel ha stor betydning for spørsmålet om det er behov for å fatte et akuttvedtak. Barneverntjenestens leder bør derfor kontakte politiet der dette er praktisk mulig uten å sette barnet i fare.

De beskyttelsestiltak som skal iverksettes i det enkelte tilfellet skal fremgå av akuttvedtaket og skal ikke være mer omfattende enn nødvendig, se merknad til nytt femte ledd. På tilsvarende måte som ved de ordinære vedtakene, kan barneverntjenestens leder og påtalemyndigheten i vedtaket begrense barnets adgang til å motta besøk, kommunisere gjennom post, telefon eller annet kommunikasjonsutstyr og begrense barnets bevegelsesfrihet utenfor institusjonens område. Det kan også i vedtaket fastsettes begrensninger for hvem som kan få vite hvor barnet er, se merknad til nytt femte ledd.

Institusjonen har *plikt* til å gjennomføre de beskyttelsestiltakene som følger av akuttvedtaket, se merknad til nytt § 5-9 femte ledd.

Dersom det fremmes forslag om mer langvarig plassering, må begjæring om tiltak sendes fylkesnemnda snarest og senest innen to uker. Dette fremgår av fjerde ledd annet punktum som henviser til barnevernloven § 7-11. Dersom saken ikke er sendt fylkesnemnda innen denne fristen, faller vedtaket bort, se tredje punktum. Er saken sendt fylkesnemnda innen to uker, kan plasseringen imidlertid opprettholdes inntil fylkesnemnda har behandlet saken. Det vises for øvrig til merknaden til §§ 7-22 og 7-23.

Femte ledd angir de beskyttelsestiltakene som kan iverksettes for å hindre at barnet får kontakt med personer som kan utnytte det til menneskehandel. Hvilke beskyttelsestiltak som skal iverksettes i det enkelte tilfellet skal fremgå av selve plasseringsvedtaket og skal ikke være mer omfattende enn nødvendig. Dette fremgår av femte ledd

annet punktum. Bestemmelsen inneholder således en uttømmende opplisting av hva beskyttelsestiltakene kan gå ut på. Fylkesnemnda kan i vedtaket begrense barnets adgang til å motta besøk, kommunisere gjennom post, telefon eller annet kommunikasjonsutstyr og begrense barnets bevegelsesfrihet utenfor institusjonens område, se bestemmelsens tredje punktum. Det kan også fastsettes begrensninger for hvem som kan få vite hvor barnet er, se fjerde punktum. Institusjonen har *plikt* til å gjennomføre de beskyttelsestiltakene som følger av fylkesnemndas vedtak, se merknad til nytt § 5-9 femte ledd.

Fylkesnemnda kan ikke fastsette beskyttelsestiltak som hindrer barnet i å ha kontakt med verge, advokat, barneverntjeneste, tilsynsmyndighet, helsepersonell som er beboerens behandler, prest, annen sjelesørger eller lignende, se bestemmelsens femte punktum. Med unntak av vergen tilsvarer dette § 3 annet ledd i ny *Forskrift av 15. november 2011 om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon* (rettighetsforskriften). Forskriften gjelder fra 1. mars 2012.

Femte ledd gjelder også når barneverntjenestens leder eller påtalemyndigheten fatter akuttvedtak, se merknad til bestemmelsens fjerde ledd.

Sjette ledd første punktum bestemmer at barneverntjenesten kan unnlate å sette i verk fylkesnemndas vedtak dersom forholdene tilsier det og politiet samtykker. Bestemmelsen åpner for en revurdering av barnets situasjon og beskyttelsesbehov før vedtaket er iverksatt. At politiet må samtykke er imidlertid en vesentlig begrensning i barneverntjenestens anledning til å unnlate å iverksette vedtaket. Dersom vedtaket ikke iverksettes, skal barneverntjenesten varsle nemnda om dette, se annet punktum. Dersom vedtaket ikke er blitt iverksatt innen seks uker, faller det bort. Dette følger av tredje punktum. Med unntak av kravet om politiets samtykke, tilsvarer bestemmelsen det som gjelder ved plassering av barn med alvorlige atferdsvansker, jf. barnevernloven § 4-25 tredje ledd.

Syvende ledd i § 4-29 omhandler saksbehandlingsregler. Det fremgår av bestemmelsens første punktum at barnevernloven kapittel 7 om saksbehandlingsregler for fylkesnemnda skal gjelde for vedtak etter § 4-29. Ved behandling av spørsmål om å forlenge fylkesnemndas vedtak om plassering, skal dette avgjøres av nemndsleder alene, se merknad til nytt fjerde ledd i § 7-5.

I menneskehandelsaker vil barnets alder ofte være uavklart. For at bestemmelsen skal kunne gi reell mulighet til å beskytte barn mot å bli utnyttet til menneskehandel, er det derfor gitt en pre-

sumsjonsregel om at det kan fattes vedtak om plassering dersom det er grunn til å anta at den personen saken gjelder er under 18 år. Bestemmelsens annet punktum er i samsvar med tilsvarende presumsjonsregel i Europarådets konvensjoner om menneskehandel og beskyttelse av barn mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk.

Plasseringen skal opphøre når barnet fyller 18 år.

Til § 4-30

Bestemmelsen omhandler oppfølging av vedtak etter ny § 4-29 om plassering i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel.

Av *første ledd* fremgår det at barnet skal plasseres i en institusjon som faglig og materielt er i stand til å ivareta barnets behov for beskyttelse og omsorg. Bestemmelsen må ses i lys av formålet med plasseringen, som er å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse og omsorg. Ny § 4-29 innebærer at det kan iverksettes omfattende og inngripende tiltak for å beskytte barnet mot å bli utsatt for menneskehandel. De institusjonene som skal ha plassert barn utsatt for menneskehandel, må derfor ha en bemanning og faglig kompetanse som er egnet til å gi barna et godt og forsvarlig omsorgstilbud og beskyttelse mot menneskehandel. Institusjonen må ha bemanning og faglig kompetanse til å gjennomføre de beskyttelsestiltakene som følger av fylkesnemndas vedtak, og som samtidig sikrer at rettighetsforskriftens bestemmelser om beboernes rettigheter og grenser for bruk av tvang og makt blir ivaretatt.

På tilsvarende måte som ved andre plasseringer i institusjon, er det den kommunale barneverntjenesten som har omsorgen for barnet når barnet er plassert, jf. *annet ledd*. Videre fremgår det av bestemmelsen at institusjonen utøver den daglige omsorgen for barnet på vegne av barneverntjenesten.

Det følger av *tredje ledd* første punktum at barneverntjenesten fortløpende skal følge opp plasseringen. Videre skal barneverntjenesten i samarbeid med politiet under hele plasseringsperioden vurdere om plasseringen er nødvendig for å beskytte barnet eller om den kan opphøre. Bestemmelsen skal sikre at plasseringen er til barnets beste og at den opphører dersom det i løpet av plasseringsperioden viser seg at barnet kan gis tilstrekkelig omsorg og beskyttelse med mindre inngripende tiltak. Det er barneverntjenesten som ut fra sin faglige vurdering og kjennskap til barnet kan beslutte at plasseringen skal opphøre. Før slik

beslutning tas, skal barneverntjenesten imidlertid informere og gi politiet anledning til å uttale seg om utnyttelsesfare og beskyttelsesbehov, se bestemmelsens annet punktum. Politiets faglige vurdering skal tillegges stor vekt.

Henvisningen i siste punktum til barnevernloven § 4-17 innebærer at barneverntjenesten kan flytte barnet til en annen institusjon. Barneverntjenesten kan imidlertid bare flytte barnet dersom endrede forhold gjør dette nødvendig eller dersom flytting anses til beste for barnet. På tilsvarende måte som ved opphør, skal politiet informeres og gis anledning til å uttale seg før barnet flyttes.

Til § 5-9 femte ledd

Barnevernloven § 5-9 omhandler barn og unges rettigheter og adgangen til bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon. Formålet med bestemmelsen er primært å sikre at barnas rett til alminnelig livsutfoldelse ikke blir vilkårlig begrenset eller begrenses utover det som er nødvendig. De fire første leddene i bestemmelsen er uendret.

For å beskytte barn mot menneskehandel kan det iverksettes beskyttelsestiltak som begrenser barnets bevegelsesfrihet og adgang til kommunikasjon, se merknad til nytt § 4-29 femte ledd. Nytt § 5-9 femte ledd er en konsekvens av de særlige reglene om iverksetting av beskyttelsestiltak ved plasseringer etter § 4-29. Det er presisert i § 5-9 femte ledd at institusjonen har *plikt* til å iverksette de beskyttelsestiltakene som følger av vedtaket.

Til § 6-3 annet ledd

Det er svært viktig at barnets egen mening kommer klart til uttrykk i saken. Barnevernloven § 6-3 annet ledd regulerer barns partstatus i barnevernssaker. Tilføyelsen i § 6-3 annet ledd innebærer at barnet alltid skal regnes som part ved plassering etter § 4-29. Løsningen tilsvarende det som gjelder ved plassering av ungdom med alvorlige atferdsvansker, og er begrunnet i at vedtaket retter seg direkte mot barnet, samt at bestemmelsen er tenkt benyttet for større barn.

Som part i saken vil barnet blant annet ha krav på gratis advokatbistand. Barnet har krav på god, tilpasset og tilstrekkelig informasjon fra den myndigheten som fatter vedtak om plassering. For at barnet skal kunne ivareta sine interesser i saken, må det, dersom barnet ikke forstår norsk, innhentes tolk som kan formidle informasjon på det språket barnet forstår.

Til § 6-4 annet ledd første punktum

Å utnytte barn til menneskehandel er en form for alvorlig omsorgssvikt. For at det ikke skal oppstå tvil, endres § 6-4 annet ledd første punktum slik at det går klart frem av lovteksten at opplysningsplikten til barnevernet også omfatter menneskehandel.

Dette innebærer at alle offentlige myndigheter og en rekke yrkesutøvere har plikt til å melde fra til den kommunale barneverntjenesten ved en begrunnet bekymring for at et barn blir utnyttet til menneskehandel eller står i fare for å bli det. Opplysningsplikten er et selvstendig og personlig ansvar som påhviler den enkelte. Plikten gjelder også ved pålegg fra barnevernet.

Til § 6-8

Barnevernloven § 6-8 regulerer barneverntjenestens leders adgang til å kreve bistand fra politiet til å gjennomføre undersøkelser etter § 4-3 og til fullbyrdelse av nærmere angitte vedtak. Det kan være behov for bistand fra politiet for å gjennomføre undersøkelser og for å fullbyrde plasseringer i saker som gjelder barn utsatt for menneskehandel. Endringen i barnevernloven § 6-8 innebærer at politiets bistandsplikt også omfatter plasseringer etter ny § 4-29.

Bruk av politi for å gjennomføre undersøkelser og å iverksette tiltak er et dramatisk virkemiddel som bare bør benyttes i unntakstilfeller. Det vil være opp til politiet å vurdere på hvilken måte bistanden skal ytes i det enkelte tilfellet. Gjennomføringen av vedtaket må aldri overlates til politiet alene. Det forutsettes at barneverntjenesten er med som ansvarlig for gjennomføringen.

Til § 7-5 fjerde ledd

Ved første gangs behandling om plassering i institusjon etter § 4-29 gjelder hovedregelen om nemn-

das sammensetting i barnevernloven § 7-5 første ledd. Dette innebærer at nemnda består av nemndsleder, ett medlem fra det alminnelige utvalget og ett medlem fra det sakkyndige utvalget.

Når det gjelder fylkesnemndas behandling av spørsmålet om forlengelse av det opprinnelige plasseringsvedtaket, skal dette avgjøres av nemndsleder alene etter nytt § 7-5 fjerde ledd. Fylkesnemnda skal også i disse tilfellene prøve om alle vilkårene for plassering er oppfylt. Spørsmålet om det skal avholdes forhandlingsmøte også i saker om forlengelse av nemndas plasseringsvedtak, avgjøres etter reglene i barnevernloven § 7-14.

Til § 7-22 først ledd første punktum og § 7-23 første ledd første punktum

Barnevernloven §§7-22 og 7-23 regulerer etterfølgende godkjenning av og klage over midlertidige akuttvedtak. Bestemmelsene endres slik at de også omfatter vedtak etter § 4-29.

Dette innebærer at akuttvedtak etter § 4-29 fjerde ledd skal sendes til godkjenning i fylkesnemnda umiddelbart etter iverksetting, jf. barnevernloven § 7-22. Vedtaket skal snarest og om mulig innen 48 timer etter at nemnda har mottatt saken, godkjennes av nemndsleder. Videre kan akuttvedtaket påklages til fylkesnemnda, jf. § 7-23. Både den etterfølgende godkjenningen og muligheten til å påklage akuttvedtak skal bidra til å sikre barnets rettssikkerhet og at akuttvedtaket bygger på et forsvarlig grunnlag.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i barnevernloven.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i barnevernloven i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i barnevernloven

I

I lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester gjøres følgende endringer:

Ny § 4-29 skal lyde:

§ 4-29 *Midlertidig plassering i institusjon uten samtykke ved fare for utnyttelse til menneskehandel*

Ved fare for utnyttelse av et barn til menneskehandel, jf. straffeloven § 224, kan barnet, uten samtykke plasseres i institusjon, jf. §§ 5-1 og 5-8. Formålet med plasseringen er å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse og omsorg.

Fylkesnemnda kan treffe vedtak om plassering etter første ledd dersom:

- a) *politiet finner at det er en nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel, og at plassering er nødvendig for å beskytte barnet, og*
- b) *fylkesnemnda, basert på politiets vurdering og øvrige opplysninger i saken, finner det sannsynlig at det foreligger en slik nærliggende og alvorlig fare, at plassering er nødvendig for å beskytte barnet, og at barnet ikke kan oppnå tilstrekkelig beskyttelse gjennom andre tiltak etter loven her eller på annen måte. Fylkesnemnda kan bare fatte slikt vedtak dersom den etter en helhetsvurdering finner at plasseringen er den beste løsningen for barnet.*

Fylkesnemnda kan treffe vedtak om plassering for opptil seks uker. § 4-15 annet ledd gjelder tilsvarende. Plasseringen kan forlenges med opptil seks uker av gangen gjennom nye vedtak. Samlet plassering etter annet og fjerde ledd kan ikke overstige seks måneder.

Barneverntjenestens leder eller påtalemyndigheten kan treffe midlertidig akuttvedtak dersom den finner det sannsynlig at det er en nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel, og plassering er nødvendig for å beskytte barnet. Er det truffet slikt vedtak, skal begjæring om tiltak som nevnt i § 7-11 sendes fylkesnemnda snarest og senest innen to uker. Dersom saken ikke sendes fylkesnemnda innen denne fristen, faller vedtaket bort.

Det kan iverksettes beskyttelsestiltak ved plassering etter annet og fjerde ledd dersom det er nødven-

dig for å hindre at barnet får kontakt med personer som det er fare for at kan utnytte det til menneskehandel. Beskyttelsestiltakene skal fremgå av vedtaket om plassering og skal ikke være mer omfattende enn nødvendig. Beskyttelsestiltakene kan begrense barnets adgang til å motta besøk, å kommunisere gjennom post, telefon eller annet kommunikasjonsutstyr og å bevege seg fritt utenfor institusjonens område. Beskyttelsestiltakene kan også fastsette begrensninger for hvem som kan få vite hvor barnet er. Beskyttelsestiltakene kan ikke fastsette begrensninger som hindrer barnet i å ha kontakt med verge, advokat, barneverntjeneste, tilsynsmyndighet, helsepersonell som er beboerens behandler, prest, annen sjelesørger eller lignende.

Barneverntjenesten kan unnlate å sette i verk vedtak etter annet ledd dersom forholdene skulle tilsi det og politiet samtykker. Fylkesnemnda skal varsles om dette. Er vedtak etter annet ledd ikke satt i verk innen seks uker, faller det bort.

Kapittel 7 får anvendelse for vedtak etter denne bestemmelsen. Dersom det er grunn til å anta at en person er under 18 år, kan det treffes vedtak overfor personen etter denne bestemmelsen inntil alderen er fastsatt.

Ny § 4-30 skal lyde:

§ 4-30 *Oppfølging av vedtak om plassering i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel*

Barnet skal plasseres i en institusjon som faglig og materielt er i stand til å ivareta barnets behov for beskyttelse og omsorg.

Når barnet er plassert har barneverntjenesten omsorgen for barnet. På vegne av barneverntjenesten skal institusjonen utøve den daglige omsorgen.

Barneverntjenesten skal fortløpende følge opp plasseringen, og skal i samarbeid med politiet vurdere om plasseringen fortsatt er nødvendig for å beskytte barnet eller om den kan opphøre. Politiet skal informeres og gis anledning til å uttale seg før plassering opphører. Det samme gjelder ved flytting etter § 4-17.

§ 5-9 nytt femte ledd skal lyde:

Ved vedtak etter § 4-29 skal institusjonen iverksette de angitte beskyttelsestiltak for å hindre at barnet får kontakt med personer som kan ønske å

utnytte det til menneskehandel. Beskyttelsestiltakene som følger av vedtaket kan begrense barnets adgang til å motta besøk, å kommunisere gjennom post, telefon eller annet kommunikasjonsutstyr og å bevege seg fritt utenfor institusjonens område. Beskyttelsestiltakene kan også fastsette begrensninger for hvem som kan få vite hvor barnet er. Beskyttelsestiltakene kan ikke fastsette begrensninger som hindrer barnet i å ha kontakt med verge, advokat, barneverntjeneste, tilsynsmyndighet, helsepersonell som er beboerens behandler, prest, annen sjelesørger eller lignende. Departementet kan gi utfyllende forskrifter til bestemmelsen.

§ 6-3 annet ledd tredje punktum skal lyde:
I sak som gjelder tiltak for barn med atferdsvan-
sker eller tiltak for barn som kan være utsatt for
menneskehandel, skal barnet alltid regnes som
part.

§ 6-4 annet ledd første punktum skal lyde:
Offentlige myndigheter skal av eget tiltak,
uten hinder av taushetsplikt, gi opplysninger til
kommunens barneverntjeneste når det er grunn
til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller
det foreligger andre former for alvorlig
omsorgssvikt, jf. §§ 4-10, 4-11 og 4-12, når et
barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvan-
sker, jf. § 4-24, eller når det er grunn til å tro at det
er fare for utnyttelse av et barn til menneskehandel,
jf. § 4-29.

§ 6-8 skal lyde:
§ 6-8 *Bruk av tvang ved gjennomføring av undersø-
kelser og ved fullbyrding av vedtak*
Når det finnes påkrevet kan barnevernadmini-
strasjonens leder kreve bistand av politiet til

gjennomføring av undersøkelser etter § 4-3 og
til fullbyrdelse av vedtak etter §§ 4-6 annet ledd,
4-8, 4-9, 4-10, 4-11, 4-12, 4-17, 4-24, 4-25 annet
ledd og 4-29.

§ 7-5 nytt fjerde ledd skal lyde:
*Når saken gjelder forlengelse av fylkesnemndas
vedtak om plassering etter § 4-29, skal nemndsleder
avgjøre saken alene.*

§ 7-22 første ledd første punktum skal lyde:
Akuttvedtak etter §§ 4-6 annet ledd, 4-9 før-
ste ledd, 4-25 annet ledd og 4-29 fjerde ledd, skal
umiddelbart etter iverksettingen sendes til god-
kjenning i fylkesnemnda.

§ 7-23 første ledd første punktum skal lyde:
De private parter kan påklage et akuttvedtak
etter § 4-6 annet og tredje ledd, § 4-9 første og
annet ledd, 4-25 annet ledd og 4-29 fjerde ledd.

§ 8-4 første ledd første punktum skal lyde:
Ansvaret for å reise sak etter § 4-8 jf. §§ 4-9,
4-10, 4-11, 4-12, 4-24 og 4-29, har barneverntje-
nesten i den kommune der barnet oppholder
seg.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
Kongen kan gi nærmere overgangsregler i for-
skrift.