

Justis- og Beredskapsdepartementet
postmottak@jd.dep.no

UNICEF Norge
P.B. 438 Sentrum, 0103 Oslo
Besøksadr.: Rådhusgt. 24
e-mail: mail@unicef.no
www.unicef.no

Tel: + 47 24145100
Fax: + 47 22330009
Gaver: 1644 04 09400
Org.nr: 961 331 846

Oslo 27. september 2013

Høring – NOU 2013:9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer

UNICEF er FNs barnefond og verdens største hjelpeorganisasjon for barn. UNICEF arbeider for barns rettigheter både i og utenfor Norge.

UNICEF Norge har begrenset sitt høringsinnspill til utvalgets forslag om å overføre ansvaret for driften og administrasjonen av barnehusene til barnevernet.

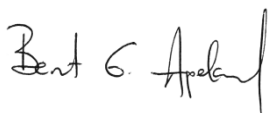
UNICEF Norge mener barnehusene i det alt vesentlige har bidratt til å øke barns rettssikkerhet siden opprettelsen i 2007. Dette støttes av evalueringene av barnehusene fra 2012. Samtidig viser evalueringene og årsrapporten fra barnehusene at det fortsatt er behov for en betydelig innsats for å sikre at rettssikkerheten til volds – og overgrepsofsatte barn ivaretas på en forsvarlig måte. UNICEF Norge mener at statens barnehus er sentrale for å sikre dette og mener det nå bør arbeides for å sikre at tilbudet på barnehusene styrkes ytterligere, i samarbeid med andre etater. Styrkingen av barnehusene bør skje innenfor dagens organisasjonsstruktur. Det er etter vår vurdering avgjørende for å sikre både barns rettssikkerhet og hensynet til barnets beste. Evalueringen av barnehusene understreker også at barnehusenes kopling til politiet tydeliggjør barnehusene som en selvfølgelig aktør ved gjennomføring av dommeravhør.

UNICEF Norge har i høringsinnspillet gjort nærmere rede for hvorfor vi mener barnehusene bør fortsette å være organisert under politiet. Som særlig er begrunnet i hensynet til barnets beste og generelle rettssikkerhetsmessige betraktninger.

Dersom departementet har eventuelle spørsmål til UNICEF Norges høringsinnspill, bes disse rettes til juridisk rådgiver Ivar Stokkereit, som kan kontaktes på e-post: ivar.stokkereit@unicef.no

Med vennlig hilsen

UNICEF Norge



Bernt G. Apeland
Generalsekretær



Ivar Stokkereit
Juridisk rådgiver

Opprettelsen av barnehusene

Norge har gjennom implementeringen av barnekonvensjonen påtatt seg omfattende forpliktelser når det gjelder beskyttelsen av barn mot vold og overgrep. I 2007 opprettet Norge det første barnehuset som skulle være et tverrfaglig, samlokalisert tiltak rettet mot barn og unge som har vært utsatt for seksuelle overgrep eller vold, eller som har vært vitne til vold. Opprettelsen av barnehusene var begrunnet i en mangeårig bekymring blant profesjonelle og andre for at barn som utsettes for vold og overgrep, møtte et fragmentert og uoversiktlig tjenesteapparat¹.

Under arbeidet med etableringen av barnehusene i Norge, leverte en tverrdepartemental arbeidsgruppe i 2006 rapporten "barnas hus"². Dette var i tråd med et stortingsvedtak om å etablere et pilotprosjekt som omfattet et tilbud til barn utsatt for seksuelle overgrep³.

Rapporten "barnas hus" tok ikke stilling til den fremtidige organiseringen av barnehusene, men det er drøftet inngående hvilken profil barnehusene skulle ha, og en legger særlig vekt på at de skal ivareta rettssikkerheten til alle de involverte parter. Rapporten tok heller ikke stilling til spørsmålet om organisatorisk forankring, men et mindretall argumenterte for at forankringen burde være i justisdepartementet under henvisning til Stortingets behandling hvor dommeravhør ble fremholdt som kjernen i barnehusenes virksomhet.

I budsjettproposisjonene for 2007-2008 ble det så vist til at opprettelsen av barnehusene i Hamar og Bergen ville finne sted i løpet av 2007. Det fremgikk videre at det ville bli opprettet 3 nye barnehus i 2008, slik at ordningen ble landsdekkende med ett barnehus i hver helseregion, se St.prp. 1 (2007-2008). Under opprettelsen av barnehusene er man opptatt av å styrke samarbeidet mellom avhørere i politiet og barnehusene:

"Barnehusene skal utvikles til å bli et sentralt knutepunkt mellom offentlige instanser som har oppgaver og ansvar ved behandling av vold og overgrep mot barn. Det er særlig viktig å etablere et formalisert og tett samarbeid mellom barnehusene og politiets spesialister på behandling av volds- og overgrepssaker". (St.prp. nr. 1 (2007-2008), s. 99.)

Justisdepartementet ga så politidirektoratet i oppdrag å opprette barnehusene gjennom tilsagnsbrevet i 2007.

Oversikten viser at det har vært flere utfordringer knyttet til opprettelsen av barnehusene, og at det har hersket uklarhet rundt både organisering og formålet med barnehusene. Det rettslige grunnlaget for barnehusene er likevel nært knyttet til straffeprosessloven § 239 om avhør av barn under 16 år og adgangen til å ta imot forklaringen utenfor rettsmøtet. Det vises for øvrig til at bestemmelsen finnes i straffeprosesslovens kap. 18 om etterforskning. Det kreves således at det foreligger en anmeldelse av et straffbart forhold før det er aktuelt å gjennomføre et dommeravhør.

¹ Barnehusmodellens implikasjoner for politiets arbeid med fokus på dommeravhør og rettsmedisinsk undersøkelse (2012) Oslo: NOVA. Barnehusevalueringen 2012: Bakketeig, Berg, Myklebust og Stefansen.

² Rapport om etablering av et pilotprosjekt med ny avhørsmodell for barn som har vært utsatt for overgrep m.m. (2006). Oslo: Justis- og politidepartementet.

³ Dokument nr. 8:86 (2003-2004). Forslag fra stortingsrepresentantene May Hansen og Inga Marte Thorkildsen om å innføre en ny avhørsmodell av barn som er utsatt for eller er vitne til en traumatisk krisesituasjon.

I dommeravhørsforskriften fra 1998 er det gitt utfyllende regler om selve gjennomføringen av avhøret. Selv om det ikke finnes noen direkte henvisning til barnehusene i forskriften, viser tallene fra de forskjellige barnehusene at tjenestene på disse stedene i stor grad brukes av politiet og domstolene. Evalueringen av barnehusene fra 2012 viser at 69 % av alle dommeravhørene som ble gjennomført i 2011, ble gjort på et barnehus. Det er forventet at dette tallet vil øke betydelig i 2013/14 med etableringen av totalt 3 nye barnehus det siste året.

Politiets vurdering av barnehusene

Evalueringen av barnehusene viser at de involverte partene i stor grad er fornøyd med samarbeidet på barnehusene. Det fremgår også av evalueringen at særlig politiet ser på det tverrfaglige samarbeidet som en forutsetning for at sakene blir behandlet på en god måte.

Det fremgår videre av evalueringen at politiet er godt fornøyd med samarbeidet og rolleavklaringene med barnehuset, mens forholdet mellom politiet og barnevernet kan være mer problematisk sett fra politiets ståsted. Politiet uttrykker også stor grad av tillit til barnehusene og fremhever at de ansatte ivaretar hensynet til bevissikring på en god måte.

Barnehusevalueringens andre delrapport peker også på at dagens barnehus ikke er preget av rollekonflikt⁴, noe vi legger til grunn er en nøkkel for at barnehusene skal fungere som et tverrfaglig tilbud til barn.

Politiets oppgaveportefølje

Det fremgår innledningsvis i rapportens kapittel 11 at politiet har et bredt og uensartet sett med oppgaver, og at det er behov for å tydeliggjøre nærmere hvilke oppgaver som i fremtiden bør ligge i politiet. Utvalget har lagt til grunn at vurderingen knyttet til hvilke oppgaver som bør ligge i politiet bør ses i sammenheng med hvorvidt de enkelte oppgavene understøtter politiets formål.

Det følger av FNs barnekonvensjons art. 19 at Norge er forpliktet til å treffe alle lovgivingsmessige tiltak for å beskytte barn mot alle former for fysisk og psykisk vold, samt seksuelle overgrep. Det fremgår videre av artikkelens andre avsnitt at beskyttelsestiltakene bør omfatte effektive prosedyrer for blant annet rettslig oppfølging.

FNs barnekomité har i sin generelle kommentar om barns rett til frihet fra vold og overgrep⁵ fra 2011 understreket at det fremgår av forpliktelsene etter barnekonvensjonens art. 19 at statene må sikre at anmeldelse av tilfeller av vold og overgrep mot barn må etterforskes av særlig kvalifisert personell og at det skal brukes en barnesensitiv og rettighetsbasert tilnærming i etterforskningen. Det er videre understreket at det er avgjørende at en tar de nødvendige forhåndsregler for å sikre at barn ikke tar ytterligere skade av etterforskningsprosessen.

FNs barnekomité har videre lagt til grunn at barns rettssikkerhet må respekteres, at barn skal ivaretas i et barnevennlig miljø gjennom de rettslige prosessene og at barns deltakelse i rettslige prosesser skal sikres gjennom tverrfaglig støtte og beskyttelse av de involverte barna.

UNICEF Norge mener dagens ordning, hvor barnehusene er underlagt politidistriktene i stor grad er i overensstemmelse med FNs barnekomités anbefalinger. Det vises her også til en svensk undersøkelse av de svenske barnehusene som konkluderer med at barnehusene hadde bidratt til å styrke barns rett til beskyttelse etter barnekonvensjonen art. 19⁶. UNICEF Norge mener det er grunn

⁴ En undersøkelse blant barn og pårørende, jurister og politifolk, samt ledere og ansatte (2012) NOVA.

Barnehusevalueringen 2012: Stefansen, Gundersen og Bakketeig

⁵ http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.13_en.pdf

⁶ Johansson, S. (2008). *Myndighetssamverkan i barnhusen: Organisering, innehåll och process*

til å trekke samme konklusjon i Norge all den tid barnehusenes opprettelse har bidratt til at stadig flere barn avhøres i saker om vold og overgrep, og dermed også får tilgang på kvalifisert oppfølging gjennom det helhetlige tilbudet som tilbys på barnehusene. Her er det dessuten grunn til å legge merke til at også politiet er fornøyd med hvordan barnehusene fungerer.

I rapporten om hvordan politiets skal være rustet til møte fremtidens utfordringer, fremheves det at det er ønskelig at politiet i fremtiden får en oppgaveportefølje som er mer konsentrert om det som er politiets kjerneoppgaver. Drift av barnehusene blir av utvalget vurdert til ikke å være en oppgave som understøtter politiets oppgaver. UNICEF Norge mener det er grunn til å stille spørsmål ved utvaglets konklusjon.

Det fremgår, som nevnt over, av straffeprosessloven § 239 at under etterforskningen av en straffbar handling, skal dommeren ta imot forklaringen utenfor rettsmøte dersom vitnet er under 16 år og dommeren finner dette ønskelig av hensynet til vitne eller av andre grunner. Dommeren kan la seg bistå av en særlig skikket person til å gjennomføre avhøret. I dommeravhørsforskriften er det lagt til grunn at dette som hovedregel bør være en tjenestemann innen politiet med særlig erfaring i etterforskning i saker som gjelder barn, jf. forskriftens § 6, annet ledd. Dette viser, etter vår vurdering, at det primære formålet med dommeravhøret er å sikre de etterforskningsmessige sidene ved avhøret på en barnevennlig måte. Vi mener dette taler imot å flytte ansvaret for barnehusene ut av politiet, da hovedvekten av dommeravhørene nettopp gjennomføres her.

UNICEF Norge legger til grunn at dette innebærer at drift av barnehusene bør ligge under politiet, all den tid det primære formålet er nettopp å understøtte politiets kjerneoppgaver, nemlig straffeforfølgning av alvorlig kriminalitet mot barn. Her vises det også til FNs barnekomités generelle kommentar fra 2011.

Utvalget legger i rapporten til grunn at fravær av lovpålagte krav til mye av politiets virksomhet innebærer at ivaretagelsen av kjerneoppgavene i stor grad preges av at de gjøres i den utstrekning politiet har nødvendig kapasitet, se rapporten punkt 11.3.1. Når det gjelder avhør av særlige sårbare personer er det grunn til å bemerke at dette er en lovpålagt oppgave, men at fristen for gjennomføring av dommeravhørene i det alt vesentlige oversettes. Dette viser etter vår vurdering at politiets egen ressursbruk ikke nødvendigvis styres av lovpålagte krav, slik rapporten legger til grunn.

Overføring av ansvaret for driften av barnehuset

UNICEF Norge finner også grunn til å kommentere utvalgets forslag om at barnevernet kan overta det helhetlige ansvaret for administrasjon av barnehusene, da de *"innehar spesialkompetanse på behandling av barn"*. Hovedoppgaven til barnevernet 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 tid⁷. Det er i barnevernloven ikke pålagt barnevernet noe ansvar for behandling av barn, med unntak av vedtak om behandling av barn som har særlige behandlings- og opplæringsbehov etter barnevernloven § 4-11. Barnverket har også adgang til å fatte vedtak om å plassere barn i behandlings- eller opplæringsinstitusjon dersom vilkårene etter § 4-24 er oppfylt. Utover dette er det vanskelig å se at barnevernet innehar noen spesialkompetanse på behandling av barn slik utvalget legger til grunn under punkt 11.4.1.

UNICEF Norge vil også minne om at i tillegg til barn, er barnehusene et tilbud til voksne personer med utviklingshemning som har vært utsatt for vold og overgrep. Vi finner det vanskelig å se hvordan disse er tenkt ivare tatt under barnevernet.

Videre er det åpenbare rettssikkerhetsutfordringer med å la barnevernet overta ansvaret for drift av barnehusene. Barnevernet vil ofte være den instansen som melder en mistanke om vold og overgrep

⁷ Jf. barnevernloven § 1-1

til politiet. Barnvernet vil da kunne være et sentralt vitne i den forestående etterforskningen. Det vil da være betenkelig om barnvernet samtidig skal være den instansen som administrer og drifter lokalet hvor dommeravhøret skal gjennomføres. Dette vil medføre praktiske utfordringer knytte til oppfølging av barnet både i forkant og etterkant av et avhør.

UNICEF Norge mener det er en åpenbar svakhet ved rapporten at eventuelle konsekvenser av en overføring av ansvaret for administrasjon og drift av barnehusene ikke er problematisert. Det er heller ikke sett på hvordan barnhusene faktisk bidrar til å oppfylle politiets kjerneoppgaver.