

Uttredning til Barne- og likestillingsdepartementet

Om innføring av regler som åpner for varsling fra barneverntjenesten til fornærmede eller etterlatte når personer under 15 år begår alvorlige lovbrudd rettet mot person.

Avgitt 1. mars 2019

Tore Roald Riedl

Kari Paulsrud

Aslak Syse

Advokatkollegiet Kindem & Co

1. Sammendrag og tilråding	4
1.1 Sammendrag	4
1.2 Tilråding	5
2. Oppdrag, mandat og forståelse av mandat	5
2.1 Oppdrag	5
2.2 Vår forståelse av oppdraget. Tidsramme. Utføring	6
2.3 Omfang av lovbrudd og atferdsplasseringer	7
2.3.1 Lovbrudd blant barn og unge	7
2.3.2 Barn og unge i barneverninstitusjon	9
2.4 Avgrensninger	9
2.5 Gjeldende rett når mindreårige begår alvorlige lovbrudd	10
2.5.1 Politiets ansvar	10
2.5.2 Barneverntjenestens ansvar	12
2.5.2.1 Barneverntjenestens samfunnsoppdrag	12
2.5.2.2 Alvorlige atferdsvansker	13
2.5.2.3 Rettigheter under opphold i barneverninstitusjon	17
2.5.2.4 Taushetsplikt i barneverntjenesten	20
2.5.3 Helsetjenestens ansvar	21
2.5.3.1 Helsetjenestens samfunnsoppdrag	21
2.5.3.2 Psykisk helsevernloven	24
2.5.4 Oppsummerende om ansvars plasseringen og oppfølgingen når mindreårige begår alvorlige lovbrudd	25
3. Støter varslingsregler om mindreårige lovbrytere mot overordnede rettsnormer?	25
3.1 Innledning	25
3.2 Aktuelle grunnlovsbestemmelser	26
3.3 Noe nærmere om EMK artikkel 8	27
3.4 Barnekonvensjonen artikkel 40b – retten til privatliv	28
3.5 Kort om personvernforordningen	29
3.6 Oppsummerende om en eventuell varslingsplikt og overordnede rettsgrunnlag	30
4. Gjeldende rett på tilgrensende områder	30
4.1 Innledning	30
4.2 Straffegjennomføringsloven	30
4.2.1 Historikk	30

4.2.2 Gjeldende rett	32
4.2.3 Praksis	34
4.3 Psykisk helsevernloven	37
4.3.1 Historikk	37
4.3.2 Gjeldende rett	38
4.3.3 Praksis	41
4.4 Noen oppsummerende og sammenlignende vurderinger med relevans for en eventuell varslingsplikt for barneverntjenesten	43
5. Utenlandsk rett	45
5.1 Innledning	45
5.2 Sverige	45
5.3 Danmark	47
5.4 Finland	49
5.5 Island	51
5.6 Oppsummerende vurderinger	51
6. Vurderinger og tilrådninger	52
6.1 Innledning	52
6.2 Avveining av hensyn. Primær tilrådning	53
6.2.1 Behovet for varslingsregler i barnevernet	53
6.2.2 Hensynet til fornærmede og betydningen av hensynet til samfunnsvern på ulike rettsområder	54
6.2.3 Barnets beste og personvernet	56
6.2.4 Samlet vurdering	58
6.3 Subsidiært: Dersom det skal gis varslingsregler	60
6.3.1 Innledning	60
6.3.2 Utkast til nye lovbestemmelser	61
6.3.2.1 Utkast til ny § 4-28a	61
6.3.2.2 Utkast til ny § 4-28b	61
6.3.3 Utkast til spesielle merknader	62
Til § 4-28a	62
Til § 4-28b	63
7. Økonomiske og administrative konsekvenser	65

1. Sammendrag og tilråding

1.1 Sammendrag

Denne utredningen er avgitt på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) og overleveres rettidig. Hovedspørsmålet som er reist av BLD, og som blir besvart i oppdraget, er om det bør gis regler om varsling fra barneverntjenesten når mindreårige lovbrøyttere forlater en barneverninstitusjon og på nytt er hjemme som deltakere i lokalsamfunnet.

Selve oppdraget og vår forståelse av dette er nærmere presentert i punkt 2. I punkt 2 gis også en del tall vedrørende omfang av lovbrudd begått av personer som var under 15 år på tidspunktene for de lovstridige handlingene. Videre gis en presentasjon av gjeldende rett når samfunnet står overfor personer som ikke kan møtes med straffereaksjoner pga mindreårighet, og dette til tross for at svært alvorlige lovbrudd kan ha blitt begått. Ansvar til politiet, helsetjenesten og barneverntjenesten i slike situasjoner klargjøres og utdypes. Det foretas enkelte avgrensninger mot problemstillinger som ligger utenfor oppdraget.

I punkt 3 presenteres og vurderes om varslingsregler som denne utredning har i fokus, vil kunne være i strid med overordnede rettsnormer satt til beskyttelse av barn spesielt eller til beskyttelse mer generelt av retten til privatliv og personvern. Her vurderes relevante bestemmelser i Grunnloven (Grl.), Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), FNs barnekonvensjon (BK) og EUs personvernforordning (GDPR).

I punkt 4 presenteres, i tråd med oppdraget, gjeldende rett for varslinger om lovbrøyttere som forlater fengsler eller andre institusjoner innen kriminalomsorgen i forbindelse med permisjoner, utskrivninger, rømninger mv. Disse reglene finnes i straffegjennomføringsloven. Likeledes beskrives tilsvarende varslingsregler for personer som er dømt til tvungent psykisk helsevern etter straffeloven (strl.) § 62. Disse finnes i psykisk helsevernloven (phvl.) § 5-6c. Det finnes ikke andre parallelle varslingsregler i psykisk helsevernloven.

I tråd med oppdraget presenteres også den rettslige situasjonen i øvrige nordiske land vedrørende varsling om lovbrøyttere som forlater ulike typer institusjoner. Dette er tema i punkt 5.

I punkt 6 foretas en presentasjon og avveining av ulike hensyn som kan tilsi at det gis varslingsregler på barnevernområdet, og aktuelle hensyn mot at slike regler ikke bør gis.

I utredningen konkluderes det med at varslingsregler på barnevernområdet ikke bør gis. Begrunnelsen for dette er utdypet i punkt 6.

I tråd med oppdraget er det like fullt utarbeidet et utkast til varslingsregler. Dette må ses som en subsidiær tilråding. Samtidig understrekes at innføring av en slik regel neppe vil være i tråd med hensynet til barnets beste. Varslingsregler skal ivareta andre hensyn og bør derfor følges av parallelle regelendringer i barnevernloven (bvl.) § 1-1 (lovens formålsbestemmelse) og bvl. § 4-1 (hensyn som kan rettferdige tiltak fra barneverntjenesten overfor det enkelte barnet). I utredningen er det ikke utarbeidet slike forslag til regelendringer idet det ligger utenfor utredningens mandat å foreta videre og mer generelle vurderinger av barnevernlovens reguleringsmåter.

I punkt 7 framgår at verken utvalgets prinsipale eller subsidiære tilråding vil føre til økonomiske eller administrative konsekvenser som krever ytterligere utredning.

1.2 Tilråding

Vi tilrår at BLD *ikke* går videre med spørsmålet om å innføre regler om varsling fra barneverntjenesten når mindreårige gjerningspersoner forlater en barneverninstitusjon og på nytt er hjemme som deltakere i lokalsamfunnet. Begrunnelsen framgår av punkt 6.2.

Om BLD finner å gå videre med dette spørsmålet, er det, i tråd med oppdraget, utarbeidet utkast til ny bvl. § 4-28a og § 4-28b som inneholder et fullstendig informasjons- og varslingsregelverk, i en viss utstrekning basert på bestemmelsene i phvl. § 5-6c. Bestemmelsen med tilhørende utkast til «spesielle merknader» er presentert i punkt 6.3.

2. Oppdrag, mandat og forståelse av mandat

2.1 Oppdrag

Framstillingen har utgangspunkt i oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) med følgende problembeskrivelse:

«Kriminalomsorgen kan etter nærmere vurdering varsle fornærmede eller dennes etterlatte om beslutninger om at en domfelt får tillatelse til å være utenfor fengsel, enten midlertidig eller ved løslatelse. I 2014 ble tilsvarende varslingsregel innført i psykisk helsevernloven. Bestemmelsen knytter seg til de tilfeller der gjerningspersonen dømmes til tvungent psykisk helsevern. Formålet bak bestemmelsene om varsling er at fornærmede eller dennes etterlatte skal være forberedt på at de kan treffe på gjerningspersonen. Barn under 15 år som begår straffbare handlinger kan ikke straffes. Politiet har imidlertid plikt til å etterforske saker mot barn mellom 12 og 15 år, og adgang til å etterforske saker mot barn under 12 år. Påtalemyndigheten kan overføre saker om barn under 15 år til barneverntjenesten. Barneverntjenesten avgjør om barneverntiltak, for eksempel plassering i barneverninstitusjon, skal iverksettes. På bakgrunn av at barn under 15 år ikke kan straffes, gjelder ikke reglene om varsling i straffegjennomføringsloven og psykisk helsevernloven.

Det har blitt reist spørsmål om innføring av regler om varsling på barnevernområdet. Dette reiser noen problemstillinger som ikke gjør seg gjeldende på tilsvarende måte som på kriminalomsorgens område eller psykisk helsevernområdet. Dette handler blant annet om at handlingene det er tale om er begått av barn under den kriminelle lavalder og at plassering på barneverninstitusjon ikke er et alternativ til fengsel eller en strafferettslig reaksjon etter norsk rett. Dette reiser spørsmål om hensynet til rettssikkerhet for den unge, da det ikke foreligger dom for forholdet. Hensynet til den fornærmede og etterlatte er også viktig i slike saker. Regler om varsling reiser også spørsmål om personvernet til barna.

Disse problemstillingene reiser spørsmål om hvordan en eventuell regel kan utformes og hvilke vilkår som skulle være oppstilt for en slik regel på barnevernområdet.»

Tre leverandører ble invitert til å inngi tilbud i en begrenset offentlig anbudskonkurranse. To leverandører innga tilbud. Prosjektteamet Tore Roald Riedl med forankring i advokatfellesskapet Kindem og Co, Kari Paulsrud med forankring i advokatfellesskapet Kindem og Co og professor

emeritus Aslak Syse med forankring ved Institutt for offentlig rett, UiO, ble innstilt og valgt som leverandør.

2.2 Vår forståelse av oppdraget. Tidsramme. Utføring

Arbeidet med framstillingen hadde oppstart i midten av desember 2018 med leveringsfrist 1. mars 2019. Framstillingens ulike deler er ført i pennen av ulike medlemmer av prosjektteamet og blitt kvalitetssikret av de øvrige.

Oppdraget er avgrenset til barn under 15 år som begår alvorlige straffbare handlinger, der fornærmede eller etterlatte vil kunne føle behov for å bli varslet dersom de risikerer å påtreffe eller bli oppsøkt av den unge gjerningspersonen ute i samfunnet. Alvorlige straffbare handlinger vil for eksempel kunne være vold, alvorlige trusler, seksualforbrytelser eller drap. Den mest aktuelle situasjonen her vil være at barnet har utviklet atferdsvansker i barnevernlovens forstand, og derfor er plassert i barneverntiltak etter midlertidig vedtak i medhold av bvl. § 4-25 første ledd eller er underlagt langtidsplassering etter bvl. § 4-24 andre ledd. Behovet for varsling vil kunne oppstå når barnet er på permisjoner, rømmer eller når plasseringen avsluttes.

En utredning av varslingsregler som beskrevet over, må ta utgangspunkt i en analyse av de ulike hensyn som gjør seg gjeldende innen henholdsvis kriminalomsorgen, spesialisthelsetjenesten og barneverntjenesten. Formålet med plasseringer innenfor barnevernsystemet er ikke å beskytte samfunnet, men hviler på hensynet til barnet og barnets behov for oppfølging, behandling og hjelp.

I barneverntjenesten benyttes ikke voldsrisikovurderinger og systematiserte vurderinger av gjentakelsesfare, slik kriminalomsorgen og det psykiske helsevernet må utføre. Det eksisterer i dag heller ikke institusjoner/tiltak for mindreårige og innrettet særlig for å ivareta sikkerhet.

Utredningen bør synliggjøre forskjeller og likheter mellom kriminalomsorgen, spesialisthelsetjenesten og barneverntjenesten. Det er blant annet slik at reglene for gjennomføring av plasseringen i den såkalte rettighetsforskriften (forskrift 15. november 2011 nr. 1103 om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon), gitt med hjemmel i bvl. § 5-9, skiller seg fra reglene i phvl. kap. 4, 4A og 5, samt fra reglene i straffegjennomføringsloven. Herunder vil spørsmål som muligheten for låste dører, praksis for innvilgelse og gjennomføring av permisjoner og avslutning av plassering/opphold måtte berøres.

En del av utredningsoppdraget er også å sammenligne norske regler og systemer med sammenlignbare land, i denne sammenhengen forstått som øvrige nordiske land, se nærmere punkt 5.

Hensynet til personvernet til det aktuelle barnet vil ha andre implikasjoner enn for voksne som begår alvorlige lovbrudd. Risikoen for spredning av informasjon om både kontakt med barneverntjenesten og barnets behandlingsbehov må vurderes mot fornærmede/etterlattes behov for varsling. Det reiser også spørsmål om grunnloven, menneskerettigheter og personvernsregelverk oppstiller grenser for mulige varslingsregler. Dette er nærmere drøftet i punkt 3.

Barn befinner seg på andre arenaer enn voksne. De vil ha treffpunkter med andre barn på skole- og fritidsaktiviteter. De vil ha forskjellig modenhetsnivå, og det er godt dokumentert at barn i barneverninstitusjoner har høyere forekomst av psykisk lidelse enn normalbefolkningen.

Barn er også mer sårbare enn voksne med tanke på risikoen for velferdstap, utfrysing gjennom rykter og/eller mobbing og ved utfall/angrep gjennom sosiale medier.

Om det innføres regler for varsling, vil det være nødvendig å vurdere nærmere *hvilke vilkår* som skal gjelde for at varslingsplikten skal inntre, *hvilke avgjørelser og hendelser* varslingsplikten skal omfatte, *hvem* som skal ha kompetanse til å avgjøre varslingssspørsmålet, *hvem* som skal ha plikt til å varsle og *hvem* som skal varsles. Det er også et spørsmål om det skal være *klagerett* over beslutninger om varsling.

2.3 Omfang av lovbrudd og atferdsplasseringer

2.3.1 Lovbrudd blant barn og unge

Mange mindreårige begår lovbrudd. Det er imidlertid vanskelig å gi en fullstendig oversikt over omfanget av alvorlige lovbrudd begått av barn under 15 år der en varslingsregel eventuelt kan være aktuell.

I Justis- og beredskapsdepartementets *Handlingsplan for forebygging av kriminalitet (2013–2016)* er tiltak nummer 18:

«For å styrke det kriminalitetsforebyggende arbeidet overfor målgruppen barn og unge i politiet, skal det utarbeides en årlig strategisk analyse av barne- og ungdomskriminaliteten i Norge.»

Politidirektoratets rapport *Kriminalitet blant barn og unge i Norge 2012–2016*, utgitt 13. februar 2017, inneholder en oversikt over kriminalitet begått av barn og unge mellom 10 og 22 år i nevnte tidsperiode kategorisert etter type lovbrudd.

Antallet anmeldte lovbrudd begått av barn og unge med 20 % fra 2012 til 2016. I faktiske tall har reduksjonen skjedd fra 56 700 til 45 300 anmeldte lovbrudd. Samtidig har antallet lovbrudd begått av aldersgruppen 10–14 år holdt seg relativt stabil.

Vinningskriminalitet utgjør den største gruppe lovbrudd med 866 anmeldte forhold utført av barn i aldersgruppen 10–14 år. 381 personer ble anmeldt for vold, hvorav 251 anmeldelser for legemsfornærmelse/kroppskrenkelse, 102 anmeldelser for trusler eller grove trusler og 28 trusler med kniv eller annet farlig redskap. Det var ingen registrerte anmeldelser for legemsbeskadigelse/kroppsskade.

Totalt for aldersgruppen 10 til 22 år var tilsvarende tall 2933 legemsfornærmelser/kroppskrenkelser, 1019 trusler eller grove trusler og 631 legemsbeskadigelser/kroppsskader.

Mange barn og unge er såkalte «gjengangere» med fire eller flere registrerte anmeldelser. Hele 1120 barn og unge var registrert med over 20 anmeldte forhold, men ingen av disse var da i aldersgruppen 10–14 år.

Det er riktignok beskrevet en utvikling med stadig yngre deltakere i gjenger som begår serier med lovbrudd, som også omfatter personer under 15 år. Lovbruddene som begås er hver for seg ikke nødvendigvis av alvorlig karakter, men summen av lovbruddene utført av gjengangere kan i og for seg være så omfattende at det skaper et kollektivt ønske om varsling i et lokalsamfunn dersom en gjenganger returnerer til sitt lokalmiljø. Varslingsreglene i kriminalomsorgen og det psykiske

helsevernet gjelder ikke i slike situasjoner, og kollektiv varsling vurderes også som uaktuelt på barnevernfeltet.

I Oslo har man etablert SaLTo som er en samarbeidsmodell mellom kommunen og politiet for å forebygge kriminalitet og rusmisbruk blant barn og unge. Tendensen som viser flere gjengangere på landsbasis, gjenfinnes også i rapporten *Barne- og ungdomskriminaliteten i Oslo*, som er en sammenstilling av data fra 2017. Her framgår at kun 3 prosent av barn og unge i aldersgruppen 10–17 år er registrert med kriminalitet. I aldersgruppen 15–17 år var 5 prosent registrert med kriminalitet. I aldersgruppen 10–17 år har det vært en økning i antall anmeldelser for vold i perioden 2014–2017, og det har oppstått et nytt fenomen med masseslagsmål med mange involverte som gjerne filmes og publiseres på nettet. Det var en stigning i antall anmeldelser for ran og utpressing fra 2016 til 2017. Rapporten for 2018 er ikke publisert i skrivende stund, men Oslo politidistrikts generelle kriminalitetsstatistikk oppgir at 197 personer under 18 år var gjengangere i 2018 mot 151 i 2017.

Det er vanskelig å ha sikker oversikt over omfanget av seksuelle overgrep begått av mindreårige. Basert på en sammenstilling av internasjonale studier estimeres om lag 30 prosent av alle seksuelle overgrep å være utført av mindreårige¹. Tallet er høyere enn den offisielle kriminalitetsstatistikken, men det antas at dette har sammenheng med at få seksuelle overgrep begått av unge meldes til politiet. Det er ikke mulig å bryte ned estimatene til typer av overgrep. I KRIPOS rapport *Mindreårige anmeldt for voldtekt i 2016*, er det oppgitt at 225 mindreårige var anmeldt for voldtekt i 2016. Av disse var 69 personer, eller 31 prosent, under strafferettslig lavalder på 15 år.

I KRIPOS *Nasjonal drapsoversikt, Drap i Norge 2009-2018* er det under punkt 1.2 opplyst at gjerningspersonen var under 18 år i ni drapssaker i perioden 2009-2018. Statistikken viser at:

Syv av gjerningspersonene er gutter, to er jenter.
To av gjerningspersonene er under 15 år.
Én av gjerningspersonene er født i et annet land enn Norge.
Seks av gjerningspersonene hadde en kjent relasjon til offeret.
I syv av sakene var drapsvåpenet kniv.
Fem av drapene skjedde på et offentlig sted.

De siste fire årene er det alminnelig kjent gjennom bred omtale i media at det er begått flere drap av svært unge gjerningspersoner. I 2014 begikk en 15 år gammel jente drap på en ansatt i en barneverninstitusjon i Asker. I 2015 drepte en 14 år gammel gutt en jevnaldrende person i Søgne. I 2016 begikk en 15 år gammel gutt drap på to personer på åpen gate i Kristiansand. I 2017 drepte en 15 år gammel jente én person og påførte en annen alvorlig skade med kniv på Sørlandssenteret i Kristiansand. I 2018 ble ingen drap begått av mindreårig gjerningsperson.

Det er kun den 14 år gamle gutten som var under den strafferettslige lavalder på gjerningstidspunktet, mens de øvrige tre som ikke var mindreårige, ble vurdert som tilregnelige og ble domfelt for handlingene.

¹NKVTS, *Unge som begår seksuelle overgrep*, Anja Emilie Kruse, 2011 og NKVTS, *Også disse barnas beste*, Ingvild Thallaug Øverlig m.fl., Notat nr. 1/2018.

2.3.2 Barn og unge i barneverninstitusjon

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets rapporteringssystem BIRK gir oversikt over antallet barn og unge plassert i barneverninstitusjon.

Tabell 1: Antall barn under 14 år og mellom 14–15 år i institusjon i løpet av 2016 og 2017

	Bufetat		Oslo kommune	
	< 14 år	14–15 år	< 14 år	14–15 år
2016	2	24	0	1
2017	5	14	2	0

Tabell 2: Antall barn under 14 år og mellom 14–15 år i institusjon per 31.12.2016, 31.12.2017 og per 04.12.2018

	Bufetat	Oslo kommune
	< 15 år	14–15 år
31.12.2016	7	0
31.12.2017	6	2
04.12.2018	5	0

Tallene gir en indikasjon på at det til enhver tid er plassert mellom 5 og 10 barn med alder under 15 år i barneverninstitusjon i medhold av bvl. §§ 4-24 og 4-26. Det er imidlertid ikke mulig å fastslå om noen av disse har begått alvorlige lovbrudd ut fra dette tallmaterialet.

2.4 Avgrensninger

I mandatet er oppdraget begrenset til å gjelde situasjoner der barn som begår alvorlig kriminalitet er under 15 år idet det aktuelle, alvorlige lovbruddet blir begått.

Utredningen avgrenses til de situasjonene hvor lovbrøtteren har vært borte fra sitt lokalmiljø, der fornærmede eller etterlatte risikerer å påtreffe det aktuelle barnet, som returnerer dit etter opphold i barneverntiltak. Det er ikke aktuelt å vurdere varslingsregler for ulike situasjoner der barnet mottar hjelp mens det fortsatt bor hjemme.

Behovet for en varslingsregel kan imidlertid også oppstå for barn over 15 år. Den kriminelle handlingen kan være utført før barnet fylte 15 år, mens barnet fyller 15 år mens vedkommende er plassert i barneverntiltak og eventuell varslingsregulering aktualiseres.

Barnet kan også være over 15 år på gjerningstidspunktet og bli plassert i barneverntiltak, mens straffesaken er under etterforskning eller straffedommen ikke er rettskraftig avgjort.

I framstillingen skilles det ikke mellom disse situasjonene. De samme hensyn vil gjøre seg gjeldende uavhengig av om barnet er over eller under 15 år idet behovet for varsling skulle oppstå.

Utredningen avgrenses derimot mot varslingsregler for personer som var fylt 15 år da aktuelle lovbrudd ble begått, og deretter enten er plassert i institusjoner under kriminalomsorgen eller underlagt tvungent psykisk helsevern etter straffelovens bestemmelser. Rettsstillingen her er beskrevet i punkt 4. Vi gir der en framstilling av disse reglene, men foretar ikke en nærmere vurdering av disse.

2.5 Gjeldende rett når mindreårige begår alvorlige lovbrudd

2.5.1 Politiets ansvar

Politiets samfunnsoppdrag framgår av lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) § 1 andre ledd:

«Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig».

Politiets målsetning er nærmere presisert i Ot.prp. nr. 22 (1994–1995) *Om lov om politiet (politiloven)*, punkt 1.2.1:

«Selve kjernen i rettssikkerhetsbegrepet er vernet om den personlige sikkerhet, d.v.s. vernet mot anslag mot liv, helse og eiendom. Politiet er – med sin myndighet og aksjonspotensiale – det organ som er best skikket til å gi beskyttelse mot slike krenkelser.

Politirolleutvalget påpeker at staten også representerer samfunnsinteressene eller allmennhetens interesser. Det er staten som i første rekke må beskytte disse interessene. Eksempler på slike interesser er nasjonens sikkerhet og natur- og miljøvern. Trusselen om forfølgning og straff er et sentralt virkemiddel i samfunnets vern også om disse interessene. Likeså politiets rolle i rednings- og katastrofeberedskapen. ...

Politiet må således i dag langt på vei dekke borgernes behov for et alminnelig service- og hjelpeapparat. Politiet har i mange tilfeller gode forutsetninger for dette og samfunnsøkonomisk er det mye som taler for at en slik funksjon ligger hos politiet. Staten må jo i alle fall ha en høy beredskap for å beskytte samfunnet mot kriminalitet og ordenskrenkelser.

Departementet mener at de tre nevnte behovene som samfunnet har for polititjenester, bør avspeile seg i målangivelsen i politiloven.

Vernet om borgernes sikkerhet og velferd fremstår som det overordnede mål for politivirksomheten. Dette gjelder enten politiet griper inn mot lovbrudd, fredskrenkelser eller samfunnsforstyrrelser av annen art eller ved at enkeltpersoner ytes hjelp. I angivelsen av politiets overordnede mål har departementet lagt vekt på å fremheve politiets tjenende

rolle. Myndighetsrollen er intet mål i seg selv, men bare et redskap for å trygge sikkerheten og velferden i samfunnet.»

Samfunnsvernet er dermed en overordnet målsetning for politiets virksomhet. Politiloven § 2 angir hvilke oppgaver politiet skal løse for å nå målsetningen:

- «1. beskytte person, eiendom og fellesgoder og verne om all lovlig virksomhet, opprettholde den offentlige orden og sikkerhet og enten alene eller sammen med andre myndigheter verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet.
2. forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet.
3. avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold i samsvar med regler gitt i eller i medhold av lov.
4. yte borgerne hjelp og tjenester i faresituasjoner, i lovbestemte tilfeller og ellers når forholdene tilsier at bistand er påkrevet og naturlig.
5. på anmodning yte andre offentlige myndigheter vern og bistand under deres tjenesteutøvelse når dette følger av lov eller sedvane.
6. samarbeide med andre myndigheter og organisasjoner tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt så langt regler gitt i eller i medhold av lov ikke er til hinder for dette.
7. utføre andre oppgaver som er fastsatt i lov eller som følger av sedvane, herunder oppgaver som i lov er lagt til den alminnelige namsmannen.»

Når mindreårige begår alvorlige straffbare handlinger, vil alder være avgjørende for om vedkommende kan straffes. Det følger av strl. § 20 første ledd at et av vilkårene for straff er at gjerningspersonen er tilregnelig. I bokstav a framgår den strafferettslige lavalder. Er gjerningspersonen under 15 år, er vedkommende utilregnelig i strafferettslig forstand. Han eller hun kan da ikke tillegges straffansvar. Når forholdet ikke er straffbart, faller det dermed utenfor politiets oppgave i politiloven § 2 nr. 3 om å «forfølge» forholdet.

Politiet har etterforskningsplikt når det er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold etter straffeprosessloven § 224 første ledd. Selv om gjerningspersoner under 15 år ikke kan ilegges straffansvar for kriminelle handlinger, gjelder politiets etterforskningsplikt like fullt, jf. § 224 andre ledd. Politiet kan også etterforske en sak når gjerningspersonen er under 12 år.

Begrunnelsen for at politiet er gitt dette mandatet har dels sammenheng med at barneverntjenesten skal få et bedre grunnlag for å vurdere tiltak. Fra Ot.prp. nr. 106 (2001–2002) *Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven m.m. (lovtiltak mot barne- og ungdomskriminalitet)*, punkt 3.1.4 hitsettes:

«Barnevernet har ingen egen etterforskningskompetanse og er ofte avhengig av den informasjonen som politiet kan skaffe. På den måten vil en etterforskningsplikt for politiet i saker hvor lovbryteren er under den kriminelle lavalder, legge forholdene bedre til rette for at barneverntjenesten kan vurdere om vilkårene for å sette i verk tiltak er oppfylt. Departementet legger stor vekt på dette hensynet.

På dette området er det viktig å sikre en god sammenheng mellom de ulike regelsettene og å tette huller i regelverket. Det er uheldig om tiltak som er til beste for barnet og for samfunnet, ikke blir satt i gang fordi etterforskningsorganet – politiet – ikke kan iverksette

tiltak mot barnet, mens barnevernet – som har kompetanse til å sette i verk slike tiltak – likevel ikke kan gjøre det fordi det ikke i tilstrekkelig grad kan dokumentere de faktiske forhold. En etterforskningsplikt kan være den nødvendige bro mellom de to etatenes ansvarsområder. »

Politi og påtalemyndighet har i liten grad anledning til å følge opp gjerningspersoner under 15 år. Barn under 15 år kan ikke pågripes og varetektsfengsles. Politiet kan i medhold av politiloven innbringe barn under 15 år til politistasjon eller lensmannskontor etter politiloven § 8, men kan ikke holde barnet der mer enn fire timer. Barn under 15 år kan også innbringes dersom politiet påtreffer vedkommende beruset i offentlighet. Politiloven § 13 gir videre hjemmel for politiet å ta med seg personer som antas å være under 15 år, og som oppholder seg ute etter klokken 22.00, hjem til barnets bopel.

Bestemmelsen åpner for å gjennomføre bekymringssamtale med barnet og foresatte med henblikk på å forebygge lovbrudd. Det er videre hjemmel i straffeprosessloven § 222 bokstav c for å pålegge barn under 15 år oppholdsforbud et bestemt sted, maksimalt for seks måneder av gangen.

Politi og påtalemyndighets begrensede mandat for oppfølging av barn under 15 år som begår alvorlige lovbrudd, er koblet til en varslingsplikt til barneverntjenesten etter straffeprosessloven § 232 bokstav a. Varslingsplikten gjelder ikke når saken «er av bagatellmessig art». Unntaket kommer ikke til anvendelse der barn under 15 år begår alvorlige lovbrudd.

Lovgivningen plasserer dermed ansvaret for å følge opp den unge lovbryteren med eventuelle tiltak hos barneverntjenesten.

2.5.2 Barneverntjenestens ansvar

2.5.2.1 Barneverntjenestens samfunnsoppdrag

Barneverntjenestens samfunnsoppdrag framgår av bvl. § 1-1, sist endret ved lov 20. april 2018 nr. 5:

«Loven skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Loven skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse og at alle barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår.»

Målsetningen i barnevernloven er *beskyttelse* av barn, både individuelt og på gruppenivå. Virksomhet og tiltak som skal ivareta samfunnsvernet, ligger derved utenfor barneverntjenestens mandat.

Bvl. kap. 4 regulerer barneverntjenestens muligheter for å kartlegge barns situasjon på individnivå og til å iverksette tiltak for å hjelpe barnet. Barnet kan tilbys hjelp i hjemmet etter bvl. § 4-4, enten basert på samtykke eller etter pålegg i vedtak fra fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker (fylkesnemnda). Barnet kan også tilbys hjelp gjennom plassering utenfor hjemmet, enten basert på samtykke eller etter vedtak om plassering av fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker.

En varslingsregel vil kunne aktualiseres når et institusjonsplassert barn enten rømmer, er på permisjon i hjemmet eller blir tilbakeført til hjemmet etter endt plassering. En varslingsregel kan videre være aktuell når et hastevedtak oppheves og barnet skal returnere hjem eller er på permisjoner under et lengre behandlingsforløp og når et lengre behandlingsforløp avsluttes. Ved

permisjoner der vedkommende blir tett fulgt opp av personell fra barneverntjenesten vil slik varsling være et mindre aktuelt tiltak. Dette er situasjoner som omtales nærmere i punkt 6.

Begrunnelsen for plassering utenfor hjemmet uten samtykke kan være barnets omsorgssituasjon, jf. bvl. § 4-12, eller barnets atferd, jf. bvl. § 4-24.

Barn som begår alvorlige lovbrudd kan leve under alvorlig omsorgssvikt og dermed være i en situasjon som omfattes av inngrepshjemmelen i bvl. § 4-12. Et slikt inngrep er rettet inn mot barnets foreldre og deres omsorgsutøvelse. Er barnet plassert i plasseringsalternativene fosterhjem og ordinær barneverninstitusjon etter bvl. § 4-14 bokstav a og b vil det i liten grad være mulighet til å begrense barnets frihet i plasseringsperioden, utover de begrensninger som kan settes ut fra omsorgsansvaret de voksne ved plasseringsstedet har.

Begår barn alvorlig kriminalitet, vil barnets handlinger få en sentral plass ved barneverntjenestens faglige utfordringer og valg av tiltak overfor barnet. Formålet med bruk av tiltaket vil blant annet være å bidra til at barnet ikke begår nye alvorlige lovbrudd.

Blir barnet plassert utenfor hjemmet, er det barnevernlovens bestemmelser om tiltak for barn med *alvorlige atferdsvansker* i bvl. §§ 4-24 til 4-28 som da vil utgjøre den rettslige rammen for barneverntjenestens arbeid med barnet.

Barnets beste er et grunnleggende prinsipp. Under utøvelsen av sitt samfunnsoppdrag må også barnevernet forholde seg til dette. Det er videre nær sammenheng mellom prinsippet om barnets beste og barns rett til medvirkning. FNs barnekomité har uttalt at en forsvarlig vurdering av hva som er til barnets beste først er mulig når barnet har fått uttale seg. Barns rett til medvirkning ble styrket gjennom lov av 20. april 2018 nr. 5 om endringer i barnevernloven mv. Endringene ble foreslått i Prop. 169 L (2016–2017) og trådte i kraft 1. juli 2018. Medvirkningsprinsippet innebærer at barn skal ha tilstrekkelig og tilpasset informasjon til å kunne danne seg egne synspunkter. Barnets mening skal tillegges vekt i tråd med alder og modenhet. I «spesielle merknader» på side 141-142 i proposisjonen presiseres.

«Retten gjelder i hele beslutningsprosessen og for alle forhold som vedrører barnet, ikke bare når det tas rettslige eller administrative avgjørelser. Barnet vil dermed ha rett til å medvirke eksempelvis ved valg av fosterhjem eller institusjon, ved vurdering av samvær, utarbeidelse av tiltaksplaner, ved tvangsbruk og så videre.»

2.5.2.2 Alvorlige atferdsvansker

Den gamle barnevernloven fra 1953 var basert på et ønske om å hjelpe unge lovbyggere, og distansere de straffepregede reaksjonene unge lovbyggere ble møtt med av de gamle vergerådene².

Det har siden vært en gjennomgående holdning at barnevernet ikke skal ivareta samfunnsvernet. I NOU 1985: 3 *Tiltak for ungdom med atferdsvansker* heter det i kapittel 4:

«Dersom saken er overført til barnevernet, er det imidlertid utelukkende barnevernlovens bestemmelser som gjelder. Dette vil si at det ikke er lovbruddets art men en helhetlig vurdering av den unges situasjon og behov som skal ligge til grunn for vurderingene. Her har

² Ot.prp. nr. 44 (1991–1992) punkt 4.2.2.

barnevernet mulighet til ulike forebyggende tiltak og vernetiltak og skal i prinsippet legge vekt på tiltak i den unges hjem. Dersom man går til plassering utenfor hjemmet, skal nemnda overta omsorgen og er forpliktet til økonomisk støtte, tilsyn og oppfølging.

Barnevernet kan imidlertid ikke sette i verk restriktive tiltak ut fra allmennpreventive hensyn. Hensynet til barnet er overordnet.»

NOU 1985: 18 punkt 11.10.8 omtaler hvordan forholdet mellom barnevernet og strafferettspleien utviklet seg fram til midten av 1980-tallet. Någjeldende barnevernlov videreførte det klare skillet mellom barnevern og straff, og det ble i Ot.prp. nr. 44 (1991–1992) understreket i punkt 4.22.1 at:

«Heller ikke skal det være barneverntjenestens oppgave å beskytte samfunnet mot barn med atferdsproblemer.»

I NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov* beskriver utvalget gjeldende rett for plassering av barn etter barnevernlovens atferdsbestemmelser på denne måten i punkt 11.12.2:

«Barnevernloven § 4-24 til § 4-28 regulerer adgangen for fylkesnemnda til å treffe vedtak om plassering i institusjon av barn med atferdsproblemer. Tiltaket innebærer ikke at omsorgen fratas foreldrene formelt, men at den utøves av andre så lenge plasseringen varer.

Etter § 4-24 er grunnvilkåret for å iverksette tiltak overfor barn og unge at vedkommende «har vist alvorlige atferdsvansker». Atferdsvanskene må ha kommet til uttrykk ved:

- Alvorlig eller gjentatt kriminalitet
- Vedvarende misbruk av rusmidler, eller
- På annen måte

Når det gjelder kriminalitetsalternativet, heter det i Ot.prp. nr. 44 (1991–1992):

«Med 'alvorlig kriminalitet' i første ledd menes i første rekke de tilfelle hvor det foreligger volds- eller sedelighetsforbrytelse av alvorlig karakter. Ved 'gjentatt' kriminalitet er blant annet tenkt på de tilfelle hvor vedkommende har gjort seg skyldig i serier av tyverier eller hæverk.»

Det er i forarbeidene lagt til grunn at det er en klar forutsetning at det ikke er barnevernets oppgave å verne samfunnet mot unge lovbryttere. Bruken av atferdstiltak skal være motivert ut fra barnas behov for hjelp. I rettspraksis er det imidlertid lagt til grunn at tiltak etter kriminalitetsalternativet er å anse som straff etter EMK, se nærmere nedenfor under punkt 11.12.5. Dette innebærer at beviskravet i strafferetten må legges til grunn for vilkåret om alvorlig eller gjentatt kriminalitet og at forbudet mot dobbeltstraff etter EMK tilleggsprotokoll nr. 4 artikkel 7 kommer til anvendelse.

Kriminalitetsvilkåret er forstått slik at alle straffbarhetsvilkårene må være oppfylt for at tiltak kan iverksettes etter bestemmelsen, unntatt vilkåret om strafferettslig lavalder, se Rt-2003-1827 avsnitt 74 med videre henvisninger.

Når det gjelder rusmisbruksalternativet heter det i Ot.prp. nr. 44 (1991–1992):

«Ordene 'vedvarende misbruk av rusmidler' er brukt for å understreke at ikke enhver bruk av rusmidler er relevant i denne forbindelse. Departementet forutsetter her et omfattende misbruk både i omfang og tid.»

Om på annen måte-alternativet heter det:

«Alternativet 'på annen måte' vil omfatte prostituerte og de såkalte gatebarn.»

I forarbeidene heter det også at annen måte-alternativet omfatter «annen form for utpreget normløs atferd». Alternativet fanger opp de mer sammensatte problemer, som også vil kunne ha i seg elementer av kriminalitet og rusmisbruk uten at lovens kriterier på disse punktene isolert sett er oppfylt.

For alternativene rusmisbruk og «på annen måte» er beviskravet alminnelig sannsynlighetsovervekt.

I tillegg til at vilkårene i § 4-24 første ledd må være oppfylt, følger det av § 4-25 at tiltak ikke kan iverksettes uten at hjelpetiltak er vurdert som alternativ. Vedtak etter § 4-24 må også vurderes å være til barnets beste.

Det er også et vilkår etter § 4-24 at institusjonen faglig og materielt er i stand til å tilby barnet tilfredsstillende hjelp sett i forhold til formålet med plasseringen. Bestemmelsen innebærer at nemnda må foreta en konkret vurdering av tiltaket opp mot barnets behov for hjelp. Vilkåret innebærer at det ved nemndas behandling av saken må være klarlagt hvilket institusjonstilbud som foreligger og at det ikke er adgang til å foreta flytting til en annen institusjon etter nemndas vedtak, med mindre noe annet er uttrykkelig fastsatt i vedtaket.

Barnet er alltid part i såkalte atferdssaker. Samtidig vil også foreldre med del i foreldreansvaret være parter, se NOU side 270 og Ot.prp. nr. 64 (1991–1992) side 63.

Etter § 4-24 første ledd er det adgang til å tvangsplassere et barn for observasjon, undersøkelse og korttidsbehandling. Forarbeidene forutsetter at plassering etter første ledd benyttes til planlegging med sikte på å finne et egnet opplegg for fortsatt behandling i og utenfor institusjon. Vedtak om plassering fattes for inntil fire uker. Det er adgang til å forlenge plasseringen med ytterligere fire uker.

Fylkesnemnda har ikke adgang til å treffe vedtak om fire pluss fire uker ved første gangs behandling av saken. Idet det i praksis er vanskelig å rekke å få saken behandlet på nytt av nemnda i løpet av fire ukers perioden, treffes det sjelden vedtak om forlengelse av vedtak etter § 4-24 første ledd.

§ 4-24 andre ledd regulerer plassering i institusjon for mer langvarig behandling. Loven krever at det må være «trolig» at det foreligger behov for mer langvarig behandling. Vedtak kan treffes for inntil 12 måneder. I «særlige tilfelle» kan plasseringen forlenges med opptil tolv nye måneder. Vurderingstemaet er om den unge fortsatt har et behandlingsbehov.

Det er i forarbeidene til loven lagt opp til at plassering etter § 4-24 også skal kunne skje i andre institusjoner enn barnevernsinstitusjoner, for eksempel er det vist til barne- og ungdomspsykiatrien som et verdifullt behandlingstilbud.»

Barnevernlovutvalget synes videre å ha et ønske om å beholde en rettstilstand hvor samfunnshensyn ikke skal være styrende for skjønnsutøvelsen når det skal vurderes tiltak etter barnevernloven. Utvalget foreslår at atferdsbegrepet fjernes fra ny barnevernlov og at inngangsvilkåret for plassering i behandlingstiltak i ny lov blir at det er «nødvendig fordi barnet utsetter sin helse eller utvikling for alvorlig fare». Utvalget begrunner dette slik i punkt 11.12.4:

«Utvalget har kommet til at vilkåret for å treffe vedtak om opphold i institusjon bør formuleres slik at vedtak kan treffes der dette er «nødvendig fordi barnet utsetter sin helse eller utvikling for alvorlig fare». Det sentrale vurderingstemaet er om barnet foretar handlinger som kan føre til skade for barnet. Slik skade kan omfatte både psykisk og fysisk skade. Alternativet vil omfatte for eksempel tilfeller av selvskading, bruk av rusmidler og annen oppførsel som kan føre til negativ utvikling og problemer for barnet i ettertid.

Utvalget har vurdert om det også må inntas i lovteksten at tiltaket kan anvendes for tilfeller der et barn utsetter andres helse og utvikling for alvorlig fare, men har kommet til at det ikke er nødvendig. Det sentrale er, slik utvalget ser det, om barnets handlinger kan være skadelige for barnet selv. Når et barn utsetter andres helse eller utvikling for alvorlig fare, vil barnet i de fleste tilfeller også utsette sin egen helse eller utvikling for fare. For eksempel vil et barn kunne få skadet sin egen psykiske helse eller utvikling dersom det utsetter andre for alvorlig fysisk eller psykisk vold. Utvalget legger til grunn at det å iverksette tiltak overfor barnet grunnet i at barnet utsetter andre for skade eller fare, ville medføre at tiltaket får preg av å være en straffereaksjon overfor barnet. Utvalget mener det ikke hører hjemme i en barnevernslov.

Som nevnt ser utvalget det slik at tiltak etter § 20 ikke bør benyttes dersom det er grunnlag for andre tiltak på grunn av mangler ved barnets omsorgssituasjon. Utvalget understreker at tiltaket derfor må anvendes med stor varsomhet, særlig når det gjelder yngre ungdommer. Utvalget legger til grunn at det sjeldent vil være tale om å vedta tvangstiltak overfor ungdom under 15 år. Utvalget mener at tvangsvedtak overfor barn under 12 år etter § 20, vil være et uforholdsmessig og uhensiktsmessig tiltak.»

Om dette blir resultatet i det lovforslaget som vil komme fra BLD, er uavklart på nåværende tidspunkt. Regjeringens ambisjon i Granavolden-erklæringen om etablering av barneverninstitusjoner som skal beskytte samfunnet mot unge lovbrøyttere, skaper usikkerhet ved om og på hvilken måte utvalgets forslag vil bli fulgt opp.

Barnevernlovutvalgets henvisning til sektorovergripende plasseringer, det vil si plassering av barn og unge i institusjon i det psykiske helsevernet med hjemmel i barnevernloven, omtales i et felles Rundskriv IS-11/2015 *Samarbeid mellom barneverntjenester og psykiske helsetjenester til barnets beste*, fra Barne-, ungdoms og familiedirektoratet og Helse- og omsorgsdepartementet. I praksis er denne muligheten i liten grad benyttet, men det er gjennomført et forsøk med etablering av et slikt tilbud i Levanger i prosjektet *Akuten i Nord-Trøndelag*. Prosjektet ble evaluert av NTNU og i Rapport 8/2017, *Evaluering av «Akuten i Nord-Trøndelag»*. I NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt* (Flatø-utvalget), ble det foreslått etablering av felles institusjoner som kan levere både barneverntjenester og psykisk helsehjelp til beboerne. Forslaget er ikke fulgt opp, men i Rapporten *Oppsummering av anbefalinger fra arbeidet med helsehjelp til barn i barnevernet*, fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Helsedirektoratet fra 2016, er det anbefalt styrking av barneverninstitusjoner

og samarbeid om barn med behov for døgnopphold i psykisk helsevern for barn og unge, blant annet gjennom økt bruk av sektorovergripende plasseringer. Det etableres nå to barneverninstitusjoner hvor det skal prøves ut en ny modell der barna skal få helsetjenester fra det psykiske helsevernet i form av hjemmesykehus. I tildelingsbrevet til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet for 2017 følger:

«I samarbeid med regionale helseforetak og helsedirektoratet samarbeide om å utarbeide felles beskrivelse av målgruppe, innhold og organisering for omsorgs- og behandlingsinstitusjoner for barn med behov for langvarig omsorg utenfor hjemmet og samtidig stort behov for psykisk helsehjelp. Institusjonene skal reguleres i barnevernloven, hvor psykisk helsevern forpliktes til å yte helsehjelp i det omfang og på den måten som er nødvendig for det enkelte barn. Personell fra psykisk helsevern skal være ansatt i helseforetakene. Erfaringene fra hjemmesykehus for barn i andre deler av helsetjenesten skal legges til grunn for tilbudet. Det skal utpekes en omsorgs- og behandlingsinstitusjon i to regioner med sikte på oppstart av disse høst 2018, og med oppstart i alle regioner i 2020. Direktoratene i samarbeid med RHF-ene får ansvar for å iverksette en evaluering av de to første institusjonene, slik at nødvendige erfaringer høstes før oppstart i alle regioner.»

Sistnevnte institusjoner er så vidt vites ikke tiltenkt unge med alvorlige atferdsvansker som vurderes som farlige for andre. Det er dessuten ikke lovbrudd, men barnets behandlingsbehov, som avgjør hvorvidt det psykiske helsevernet involveres. Se nærmere om helsetjenestens ansvar under punkt 2.5.3. For unge med alvorlige atferdsvansker som har begått alvorlige lovbrudd, har det psykiske helsevernet bedre verktøy for å vurdere voldsrisiko enn barneverntjenesten, men det eksisterer ingen oversikt over hvor hyppig et slikt samarbeid eventuelt benyttes.

2.5.2.3 Rettigheter under opphold i barneverninstitusjon

Bvl. § 5-9 fjerde ledd inneholder forskriftshjemmel for nærmere regulering av barns rettigheter under opphold i barneverntiltak. Fullmakten er benyttet i rettighetsforskriften. Reglenes formål angis i § 1:

«Formålet med denne forskriften er å sikre at institusjonen gir beboerne forsvarlig omsorg og behandling. Institusjonens ansvar for å gi forsvarlig omsorg innebærer blant annet å gi beboerne vern og beskyttelse, tydelige rammer for å sikre trygghet og god utvikling, oppfølging av skole- og opplæringsstilbud og fritidsaktiviteter, stabil og god voksenkontakt, opplevelse av mestring og å bli sett og hørt, samt å lære beboerne respekt og toleranse. Hva som er å anse som forsvarlig omsorg vil blant annet avhenge av beboerens alder og modenhet og formålet med plasseringen.

Formålet er videre å sikre at beboerne blir behandlet hensynsfullt og med respekt for den enkeltes integritet, og at rettssikkerheten til beboerne blir ivaretatt.

Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører beboeren.»

Barnevernlovens fokus på barnets egne interesser og personlige frihet løftes på denne måten fram som ramme for oppholdet i institusjonen. Dette understrekes ytterligere i rettighetsforskriften § 3 ved et eget forbud mot innskrenkninger i beboernes frihet:

«Husordensregler, rutiner eller lignende kan ikke innskrenke beboernes rettigheter etter denne forskriften og må ikke anvendes på en måte som vil være urimelig overfor beboeren i det enkelte tilfellet.

Det er ikke adgang til å nekte beboeren besøk av og annen kontakt med advokat, barneverntjeneste, tilsynsmyndighet, helsepersonell som er beboerens behandler, prest, annen sjelesørger eller lignende».

Forskriften inneholder imidlertid også ulike hjemler for å innføre begrensninger i beboernes frihet. Generelt vil barnets frihet kunne begrenses gjennom tiltak som iverksettes under utøvelse av institusjonens omsorgsansvar og hensynet til trygghet og trivsel ved institusjonen. Disse hensynene kan ikke gi grunnlag for alvorlig inngrep i barnets personlige frihet utover de konkrete tiltakene som det åpnes for gjennom forskriften.

Å forby et barn å forlate institusjonen over lengre tid vil for eksempel representere et for sterkt inngrep basert på omsorgsansvaret.³ Alle begrensninger må være forholdsmessige, og det minste inngreps prinsipp skal følges, jf. forskriften § 12.

Det klare utgangspunkt er at bruk av tvang og makt er forbudt, jf. forskriften § 13. Unntaket er nødretts- eller nødvergesituasjoner, jf. forskriften § 14.

Det kan videre gjennomføres ransaking av beboer (§ 15) og beboers rom (§ 16) ved

«begrunnet mistanke om at beboeren besitter tyvegods, farlige gjenstander, rusmidler eller andre skadelige medikamenter, for eksempel dopingmidler, samt utstyr til bruk av rusmidler og andre skadelige medikamenter.»

Institusjonen kan ikke pålegge beboerne rusmiddeltesting ved mistanke om rusing, med mindre fylkesnemnda har truffet vedtak om dette. Har ikke fylkesnemnda truffet vedtak om rusmiddeltesting, må beboerne selv samtykke til dette, jf. forskriften § 19.

Ved rømming kan beboere som er plassert etter bvl. § 4-24, bringes tilbake til institusjonen mot sin vilje, jf. forskriften § 20.

Forskriften kapittel 4 supplerer de generelle reglene som det er redegjort for over, med enkelte særlige regler som bare gjelder ved plasseringer av barn etter bvl. § 4-24 eller § 4-26. Reglene gir en noe utvidet adgang til å begrense beboernes frihet «av hensyn til behandlingsopplegget eller formålet med plasseringen».

Formålet med plassering etter bvl. § 4-24 er langvarig behandling for alvorlige atferdsvansker. I tillegg til å begrense, forhindre eller stanse negativ atferd, skal barnet få hjelp til å få kontroll over utfordringene med sin atferd. Plasseringen skal bidra til positiv utvikling med mål om endring i atferden slik at negativ atferd reduseres eller avtar helt. Formålet med plasseringen kan etter dagens regler ikke være å verne samfunnet mot barnet.

Det kan treffes vedtak om begrensning i bevegelsesfriheten, både innenfor og utenfor institusjonen, begrensninger i muligheten til å ta imot besøk og bruk av telefon/elektroniske

³ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets uttalelse av 20. oktober 2017, ref. 54846-3/2017.

kommunikasjonsmidler. Slike sterkere begrensninger kan imidlertid bare besluttes for en tidsperiode på 14 dager av gangen.

Gjennomgangen av reglene i rettighetsforskriften viser at beboerne har et tydelig vern av sin personlige frihet, men at de like fullt åpner for relativt sterke begrensninger overfor beboerne over kortere perioder. I prinsippet er det anledning til å treffe flere vedtak med 14 dagers virkning etter hverandre. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har uttalt at omfattende og vedvarende tvangsbruk kan indikere at institusjonen ikke er egnet til å ivareta barnet. Det vil imidlertid ikke nødvendigvis være slik at tiltaket er uegnet selv om det brukes mye tvang, så lenge formålet med plasseringen av det aktuelle barnet oppnås.⁴

I en upublisert tingrettsdom ble det motsatte resultatet. Dommen gjelder en gjerningsperson som var under 15 år da et drap ble begått. Dommen ble riktignok avsagt under dissens, men premissene reflekterer et syn på gjeldende rett som gir innblikk i hvilke utfordringer slike saker kan reise:

«Retten bemerker at A er et barn som befinner seg i krysningsfeltet mellom kriminalomsorgen, psykisk helsevern og barneverntjenesten. Eksisterende lovverk synes dårlig å fange opp de problemstillinger som denne type barn reiser både i forhold til egen og samfunnets sikkerhet. Imidlertid er det rettens klare oppfatning at en barneverninstitusjon som ikke klarer å drive innenfor de rammer eksisterende lovverk setter og som må løse sitt oppdrag ved systematiske brudd på rettighetsforskriften ikke er faglig i stand til å gi barnet tilfredsstillende hjelp i henhold til formålet med plasseringen. Selv om vilkåret må tolkes i lys av hva som er barnets beste, jf. bvl. § 4-1, og retten er klar over at det ikke foreligger andre alternative institusjoner, finner retten likevel ikke at resultatet kan bli annerledes.»

Både barneverntjenesten og fylkesmannen som tilsynsorgan var under behandlingen av saken åpne på at det var innført mer restriktive tiltak overfor barnet enn det rettighetsforskriften åpner for. Fylkesmannen hadde likevel godtatt praksisen. Dommen ble ikke påanket.

Det er kun hensynet til beboeren selv og dels til andre beboere på institusjonen som beskyttes gjennom bruk av reglene i rettighetsforskriften.

Det er ikke anledning til å begrense beboernes frihet av hensyn til andre personer eller samfunnshensyn. Reglene er i liten grad utarbeidet med tanke på at barn som er plassert kan representere en sikkerhetsrisiko mot andre i samfunnet. I *Granavolden-erklæringen* punkt 4 om justis, beredskap og innvandring, har Regjeringen som tiltak mot gjengkriminalitet, ambisjon om å:

«Vurdere å etablere institusjoner i barnevernet, inkludert bevegelsesrestriksjoner, som kan håndheve reglene for personer under 15 år som begår alvorlig kriminalitet, og som kan utgjøre en fare for seg selv eller andre.»

Her kan det synes som om regjeringen ønsker å etablere institusjoner med utvidet adgang til restriksjoner sett i sammenheng med rettstilstanden det er redegjort for over. Det er like fullt dagens regelverk som må legges til grunn i herværende utredning.

⁴ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets uttalelse av 19. februar 2018, ref. 56184-2/2016.

2.5.2.4 Taushetsplikt i barneverntjenesten

Barneverntjenestens taushetsplikt er forankret i bvl. § 6-7, som henviser videre til reglene i forvaltningsloven (fvl.) § 13 til § 13e. Taushetsplikten gjelder for alle ansatte i barneverntjenesten og ansatte ved tiltak og institusjoner som leverer tjenester til barneverntjenesten. Rettighetsforskriften § 4 henviser til bvl. § 6-7. Taushetsplikten er helt sentralt for barneverntjenestens tillit i befolkningen. Personvernet er beskyttet både i EMK art. 8 og i Grl. § 102. Taushetspliktreglene skal beskytte enkeltpersoner mot bruk og spredning av personopplysninger om seg selv, og de nye personvernreglene som er innført i hele EU/EØS fra 2018 har medført en styrking av personvernet. Se nærmere om disse spørsmålene i punkt 3.

Barneverntjenestens taushetsplikt er strengere enn den ordinære forvaltningsrettslige taushetsplikten, da «fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted» også er underlagt taushetsplikt. Ansatte i barneverntjenesten og ved institusjoner kan dermed som utgangspunkt ikke formidle videre hvilke familier og barn som er i kontakt med barneverntjenesten eller som mottar hjelp etter lov om barneverntjenester.

Dersom den som har krav på taushet, *samtykker* i at opplysningene gjøres kjent for andre, oppheves taushetsplikten så langt som samtykket gjelder, jf. fvl. § 13a nr. 1. Muligheten til å videreformidle taushetsbelagte opplysninger uten samtykke er mer begrenset. Barn som har fylt 15 år på det tidspunktet det skal tas stilling til samtykkespørsmålet, må ha rett til å samtykke på egenhånd, jf. bvl. § 6-3 andre ledd første punktum. I saker som gjelder plassering etter bvl. §§ 4-24 flg., skal barnet alltid regnes som part i saken uavhengig av alder etter bestemmelsens siste punktum. Dette vil kunne innebære at et eventuelt samtykke til varsling vil kreve samtykke fra både den mindreårige selv og foreldrene.

Det følger av bvl. § 6-7 tredje ledd at det kan gis opplysninger til andre forvaltningsorgan når det er nødvendig for å fremme «barneverntjenestens eller barneverninstitusjonens oppgaver».

Selv om bvl. § 6-7 tredje ledd åpner for å gi taushetsbelagte opplysninger til andre forvaltningsorganer, er det et krav at det må foretas en konkret vurdering av om dette er nødvendig for å fremme barneverntjenestens og institusjonens oppgaver. Opplysninger kan ikke gis ut fra betraktninger om at informasjonsflyten vil kunne fremme barneverntjenestens generelle oppgaver og samfunnsoppdrag. Det vil bare være når det er nødvendig for å fremme barneverntjenestens oppgaver overfor det enkelte barnet, at informasjonen kan gis videre. Det vil for eksempel være adgang til å gi en skole taushetsbelagte opplysninger dersom barnverntjenesten, etter en konkret vurdering, finner at dette er nødvendig for å sørge for en tilfredsstillende opplæringsituasjon for et barn som får oppfølging av barneverntjenesten.

Bvl. § 6-7 åpner for å videreformidle opplysninger til andre forvaltningsorgan når det er nødvendig for å forebygge «vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse». Dette er en nødrettslignende unntaksbestemmelse og muligheten til å forebygge tap av liv eller alvorlige helseskader er i slike tilfeller overordnet hensynet til taushetsplikten. Tilsvarende regler finnes i øvrige nordiske land.

Helsepersonell vil i noen situasjoner ha rett til å gi informasjon til privatpersoner, da lov av 15. juni 1999, nr. 38 om helsepersonell § 23 nr. 4 gir rett til å videreformidle ellers taushetsbelagte opplysninger når «tungtveiende private eller offentlige interesser gjør det rettmessig å gi

opplysningene videre». Det er ingen tilsvarende unntak i barnevernloven som åpner for formidling av taushetsbelagte opplysninger til privatpersoner.

Alle borgere har etter strl. § 196 plikt til å anmelde eller på annen måte avverge de alvorlige forbrytelser som er nevnt i bestemmelsen. Forbrytelsene som er omfattet er blant annet grov legemsbeskadigelse og drap av barn eller voksne. Den primære avvergingshandlingen vil være anmeldelse til politiet, men avverging kan også skje «på annen måte», herunder ved formidling av opplysninger til personer som kan være i risiko for å bli utsatt for den ventede straffbare handlingen. Avvergeplikten gjelder der det er sannsynlig at de alvorlige straffbare handlinger vil bli begått i nær framtid, og den gjelder uten hensyn til lovbestemt taushetsplikt.

Strl. § 17 er den mest generelle lovfestede nødrettsbestemmelsen vi har i norsk rett, men utenfor strafferettens område antas det å eksistere rettsregler om nødrett på et ulovfestet grunnlag.

Nødrett vil kunne være et rettslig grunnlag for å videreformidle taushetsbelagte også til privatpersoner når det er nødvendig for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse. Dette er imidlertid et svakt hjemmelsgrunnlag og kan bare tenkes aktuelt i helt spesielle situasjoner som innebærer en akutt og konkret trussel mot andre menneskers liv og helse.

Helsepersonells hjelpeplikt utgjør en lovfesting av muligheten til å gripe inn basert på nødrettsbetraktninger. Helsepersonelloven § 7 pålegger alt helsepersonell straks å gi den helsehjelp de evner «når det må antas at hjelpen er påtrengende nødvendig». Med de begrensninger som følger av pasient- og brukerrettighetsloven § 4-9, en bestemmelse som ikke er relevant i denne sammenhengen, «skal nødvendig helsehjelp gis selv om pasienten ikke er i stand til å samtykke, og selv om pasienten motsetter seg helsehjelpen». Men det er vanskelig å se at slik varsling kan anses som «helsehjelp» i helselovgivningens forstand.

Når et barn som har vært plassert i barneverninstitusjon, kommer tilbake til sitt nærmiljø, vil andre etater som skole, helsetjeneste og NAV være aktuelle aktører som skal bidra til at barnets situasjon blir tilfredsstillende. Barneverntjenesten vil i slike tilfeller kunne videreformidle informasjon til slike aktører om at barnet er tilbake, når dette er nødvendig for at barneverntjenesten skal kunne løse sine oppgaver overfor barnet.

Gjeldende rett inneholder imidlertid ingen mulighet for barneverntjenesten til å varsle pårørende og etterlatte når et barn som er plassert i barneverninstitusjon rømmer eller ved oppholdsperiodens slutt, med mindre barnets tilstedeværelse i lokalmiljøet vil representere en akutt og konkret trussel mot andre menneskers liv og helse slik at straffelovens avvergingsplikt i § 196 inntreffer, eller det ellers foreligger en nødrettsliknende situasjon. Varsling av hensyn til at noen vil føle ubehag eller frykt ved at barnet er tilbake i sitt nærmiljø, vil ikke gi et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for varsling. Tilsvarende vil også gjelde dersom barnet er på permisjon fra en barneverninstitusjon, men ved en nærliggende og alvorlig fare for andre, vil neppe permisjon bli gitt idet dette neppe er til det beste for barnet det gjelder.

2.5.3 Helsetjenestens ansvar

2.5.3.1 Helsetjenestens samfunnsoppdrag

Unge lovbrytere vil kunne ha utfordringer med psykisk helse og rus som medfører behov for utredning eller behandling i helsetjenesten.

Offentlige helsetjenester i Norge leveres i to nivåer og tjenestetilbudet er forankret i lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) og lov av 7. februar 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven).

Helse- og omsorgstjenesteloven (hol.) trådte i kraft 1. januar 2012, samtidig som den tidligere lov kommunehelsetjenesteloven fra 1982 og sosialtjenesteloven fra 1991 ble opphevet. De som tidligere mottok tjenester etter sosialtjenesteloven, omtales ofte som «bruker» i helse- og omsorgstjenesteloven og i pasient- og brukerrettighetsloven.

Formålsbestemmelsen i hol. § 1-1 lyder etter siste lovendring i juni 2017:

«Lovens formål er særlig å:

1. forebygge, behandle og tilrettelegge for mestring av sykdom, skade, lidelse og nedsatt funksjonsevne,
2. fremme sosial trygghet, bedre levevilkårene for vanskeligstilte, bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer,
3. sikre at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre,
4. sikre tjenestetilbudets kvalitet og et likeverdig tjenestetilbud,
5. sikre samhandling og at tjenestetilbudet blir tilgjengelig for pasient og bruker, sikre nødvendig opplæring av pasient, bruker og pårørende, samt sikre at tilbudet er tilpasset den enkeltes behov,
6. sikre at tjenestetilbudet tilrettelegges med respekt for den enkeltes integritet og verdighet og
7. bidra til at ressursene utnyttes best mulig.»

Det er kommunen som har ansvar for å sørge for at befolkningen har tilgang til tjenester etter loven, jf. hol. § 3-1. Hol. § 3-2 inneholder en nærmere beskrivelse av hvilke tjenester kommunene skal tilby for å oppfylle målsetningene i § 1-1. Kommunene har etter bestemmelsen blant annet ansvar for skolehelsetjenesten, fastlegeordningen, legevakt, habilitering og rehabilitering, nødvendig hjelp i hjemmet og plass i institusjon til personer som ikke kan bo i eget hjem, herunder de såkalte barneboligene for barn med særskilte behov for omsorg og pleie.

Kommunene har også ansvar for å tilby oppfølging av rusmiddelavhengige. I hol. kap. 10 er det gitt egne regler om plassering av rusmiddelavhengige i institusjon, også uten samtykke.

Bestemmelsene kommer til anvendelse dersom noen utsetter sin fysiske eller psykiske helse for fare ved omfattende og vedvarende misbruk, se hol. § 10-2. Det er altså hensynet til den enkelte pasienten som begrunner tiltakene. Institusjonstilbudet omfatter tverrfaglig spesialisert behandling som er forankret i spesialisthelsetjenesten. Tverrfaglig spesialisert behandling av rusmiddelavhengige tilbys kun til voksne. Mindreårige rusmiddelavhengige gis tilbud om behandling og eventuelt plassering i døgninstitusjon etter barnevernlovens atferdsbestemmelser.

Etter hol. § 10-3 er fosteret gitt en beskyttelse ved at det kan vedtas institusjonsplassering av gravid kvinne som misbruker rusmidler, men den bestemmelsen er ikke relevant i denne sammenhengen.

Hol. kap. 9 inneholder regler om bruk av tvang overfor personer med psykisk utviklingshemming. Reglene åpner også for bruk av tvang for å hindre skade på andre, tilsvarende reglene i phvl. kap. 3, se punkt 2.5.3.2.

Formålsbestemmelsen i spesialisthelsetjenesteloven (shtjl.) § 1-1 har stått uendret fra 1999 og lyder:

«Lovens formål er særlig å:

1. fremme folkehelsen og motvirke sykdom, skade, lidelse og funksjonshemming,
2. bidra til å sikre tjenestetilbudets kvalitet,
3. bidra til et likeverdig tjenestetilbud,
4. bidra til at ressursene utnyttes best mulig,
5. bidra til at tjenestetilbudet blir tilpasset pasientens behov, og
6. bidra til at tjenestetilbudet blir tilgjengelig for pasientene.»

Det er de Regionale helseforetakene som har ansvar for å sørge for at befolkningen har tilgang til tjenester etter loven, jf. shtjl. § 2-1 a. Denne bestemmelsen inneholder en nærmere beskrivelse av hvilke tjenester kommunene skal tilby for å oppfylle målsetningen i § 1-1. De regionale helseforetakene har blant annet ansvar for å tilby sykehustjenester, akuttmedisinsk beredskap, ambulansetjeneste og tverrfaglig spesialisert behandling av rusmiddelavhengige, herunder døgnbehandling i institusjon.

Pasient- og brukerrettighetsloven (pbrl.) gir pasienter og brukere rettigheter både overfor den kommunale helse- og omsorgstjenesten og overfor spesialisthelsetjenesten. Dette dreier seg blant annet om rett til nødvendig helsehjelp, rett til vurdering innen bestemte frister, rett til dekning av transportutgifter ved helsehjelp mv. Bestemmelsene om slike materielle rettigheter er samlet i pbrl. kap. 2. I de øvrige kapitlene gis pasienter (og brukere) rett til prosessuelle rettigheter som rett til medvirkning og informasjon (pbrl. kap. 3), rett til å samtykke (pbrl. kap. 4) og rett til journalinnsyn (pbrl. kap. 5).

I den grad barn er i psykisk ubalanse, har eller holder på å utvikle en alvorlig psykisk lidelse eller av andre grunner har et behandlingsbehov som krever nødvendig utredning og behandling, er dette situasjoner som utløser rettigheter som følger av pbrl. § 2-1 og § 2-1b. At mange barnevernsbarn har et stort og udekket behov for spesialisthjelp for sine psykiske utfordringer er velkjent. Dette er godt dokumentert, og det er satt i gang flere tiltak for et bedret samarbeid omkring barn i slike situasjoner. Imidlertid synes barn med de største psykiske utfordringene og med utagerende atferd å få sitt langvarige tilbud i barnevernsinstitusjoner og ikke innen psykisk helsevern. Enkelte av de barna som aktualiserer varslingsbestemmelser, tilhører denne gruppen mindreårige.

I Granavolden-erklæringen framgår blant annet også at regjeringen vil legge fram «en helhetlig forpliktende opptrappingsplan for barn og unges psykiske helse. Videre framgår at det foretas «en revisjon av alle tvangshjemler, basert på anbefalingene fra Tvangslovutvalget». Tvangslovutvalgets utredning er ventet avgitt før sommeren 2019.

Det å være ung lovbrøyer kvalifiserer ikke i seg selv til å motta helsetjenester. Helsetjenesten vil kunne ha en sentral betydning for det offentliges oppfølging av unge lovbrøyerere, men heller ikke den helserettslige lovgivningen hviler på ivaretagelse av hensynet til vern av samfunnet mot lovbrøyerere. Innretningen av tilbudet tar ikke utgangspunkt i lovbruddet, men den unges behov for medisinsk eller psykologisk utredning, behandling, habilitering, rehabilitering eller sosial støtte.

2.5.3.2 Psykisk helsevernloven

Lov av 2. juli 1999, nr. 62 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykisk helsevernloven) gjelder for spesialisthelsetjenestens leveranse av psykiske helsetjenester. Loven regulerer både poliklinisk- og døgnbehandling, uavhengig av pasientens alder og om dette skjer med eller uten pasientens samtykke. Det er særlig det psykiske helsevernets lange tradisjon for bruk av tvang i forbindelse med utredning og behandling som gjør det nødvendig med særlige regler på feltet. Dette gjenspeiles også i lovens formål i § 1-1, sist endret i september 2017:

«Formålet med loven her er å sikre at etablering og gjennomføring av psykisk helsevern skjer på en forsvarlig måte og i samsvar med menneskerettighetene og grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper. Det er et formål med reglene å forebygge og begrense bruk av tvang.

Helsehjelpen skal tilrettelegges med respekt for den enkeltes fysiske og psykiske integritet og så langt som mulig være i overensstemmelse med pasientens behov og selvbestemmelsesrett og respekt for menneskeverdet.»

Selv om samfunnsvernet ikke er nevnt i lovens formålsbestemmelse, inneholder psykisk helsevernloven noen bestemmelser som likevel hviler på samfunnsvern hensyn. Ett av de alternative tilleggsvilkårene for vedtak om tvungent psykisk helsevern er blant annet at pasienten utgjør en «nærliggende og alvorlig fare for eget eller andres liv eller helse», jf. phvl. § 3-3 nr. 3 bokstav b. Hensynet til vern av samfunnet gjenspeiles spesielt i reglene i phvl. kap. 5 om gjennomføring av psykisk helsevern for personer som er dømt til tvungent psykisk helsevern etter strl. § 62. Kapitlet inneholder blant annet regler om varsling av fornærmede og etterlatte i § 5-6 c. Det er redegjort for disse reglene i utredningens punkt 4. Nasjonal koordineringsenhet er en administrativ og permanent del av gjennomføringen av dommer til tvungent psykisk helsevern og skal sikre god samhandling mellom helse- og justissektoren.

Det er etablert egne sikkerhetsavdelinger i det psykiske helsevernet som er innrettet faglig og materielt til å ta imot personer som vurderes som farlige for andre. De personene med høyest voldsrisiko befinner seg ofte i de tre *Regionale sikkerhetsavdelingene* i Norge som er etablert i Trondheim, Bergen og Asker. Det er gitt egne regler for gjennomføring av psykisk helsevern i disse avdelingene i phvl. kap. 4A, som gir en utvidet adgang til begrensninger i pasientens personlige frihet under oppholdet. Sikkerhetsavdelingene i det psykiske helsevernet er ikke egnet til å ta imot barn under 15 år til utredning og behandling.

Tvangsreglene i phvl. kap. 3 der innleggelsen dels kan være begrunnet i at vedkommende utgjør en fare for andre, kommer ikke til anvendelse for barn under 15 år. Barn under 15 år kan heller ikke dømmes til tvungent psykisk helsevern, da strl. § 62 ikke omfatter gjerningspersoner som er utilregnelig pga. mindreårighet. De reglene som dels er begrunnet med samfunnsvern i psykisk helsevernloven, kommer dermed ikke til anvendelse for barn under 15 år.

Psykisk helsevern for barn under 15 år etableres med representert samtykke etter phvl. § 2-1, sammenholdt med pbrl. § 4-4. De som har foreldreansvaret er gitt samtykkekompetanse for barnet. Hvis barnet er plassert etter bvl. §§ 4-6 andre ledd eller § 4-12, er barneverntjenesten gitt samtykkekompetanse. Dersom barnet har fylt 12 år og er uenig i etablering av psykisk helsevern i

døgningstusjon, skal kontrollkommisjonen vurdere om vernet skal opprettholdes, jf. phvl. § 2-1 andre ledd.

Fra 1998 til 2016 har antallet døgnplasser i psykiskhelsevern for barn og unge holdt seg stabilt rundt 300 plasser. Det er store regionale forskjeller i kapasitet målt ved døgnplasser i forhold til befolkningstall⁵. Det er ikke etablert egne sikkerhetsavdelinger for barn og unge i noen av helseregionene.

2.5.4 Oppsummerende om ansvars plasseringen og oppfølgingen når mindreårige begår alvorlige lovbrudd

Fremstillingen ovenfor viser at det i begrenset utstrekning er tydeliggjort et klart ansvar for mindreårige som begår alvorlige lovbrudd. Flere offentlige etater er involvert, men det er ikke «sømløse» overganger mellom deres ansvarsområder og deres oppfølgingsansvar for det enkelte barn.

Politiet har etterforskningsplikt når det er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold etter strprl. § 224 første ledd. Selv om gjerningspersoner under 15 år ikke kan ilegges straffansvar for kriminelle handlinger, gjelder politiets etterforskningsplikt like fullt, jf. strprl. § 224 andre ledd. Politiet kan også etterforske en sak når gjerningspersonen er under 12 år. Politiet har et etterforskningsansvar, men ikke et oppfølgingsansvar når gjerningspersonen er under 15 år.

Barnevernets hovedoppgave er å ivareta barnets behov og ikke samfunnsvernet. Helsetjenesten har et utrednings- og behandlingsansvar, men i begrenset grad et ansvar for mindreårige som begår alvorlige lovbrudd. Det er barnets konkrete behandlingsbehov som vil avgjøre om spesialisthelsetjenesten gir vedkommende et tilbud, og hva et slikt tilbud rent faktisk skal gå ut på.

Det er videre klart at det i begrenset utstrekning finnes regler som åpner for varsling til privatpersoner dersom en person som ikke kan straffes pga mindreårighet oppleves å kunne være til fare for andre. Dette gjelder selv når vedkommende er langtids plassert i en barneverninstitusjon med eller uten psykiatrisk/psykologisk oppfølging.

Spesielt gjelder det ingen regler som skal ivareta en «offertilnærming» for den personen som tidligere er blitt utsatt for en alvorlig forbrytelse. Om det skal kunne varsles, vil det i dag bare kunne skje ut fra konkrete nødrettsbetraktninger der formålet er å avverge kriminelle handlinger.

3. Støter varslingsregler om mindreårige lovbrytere mot overordnede rettsnormer?

3.1 Innledning

Regler som pålegger varsling av fornærmede, eventuelt etterlatte, når en mindreårig forlater en barneverninstitusjon enten dette dreier seg om utskrivning, permisjon eller rømming, vil kunne støte

⁵ Analysenotat 05/17, SAMDATA spesialisthelsetjenesten, *Døgnplasser i det psykiske helsevernet 2016*.

an mot overordnede rettsnormer som dreier seg om barns rettigheter, barns rett til privatliv og barns rett til personvern.

Vi har derfor funnet det riktig å kort vurdere om regler i Grunnloven, EMK eller EUs personvernforordning aktualiseres, og i tilfelle om de vil sette begrensninger for den type regler som utredningen skal vurdere og eventuelt foreslå.

I punkt 3.2 vurderes en varslingsordning mot ulike grunnlovsbestemmelser, i punkt 3.3 særlig mot EMK artikkel 8 og i punkt 3.4 personvernforordningen.

3.2 Aktuelle grunnlovsbestemmelser

Ved grunnlovsrevisjonen 2014 ble menneskerettighetenes stilling styrket på generell basis, og barns status som selvstendige rettssubjekter ble nedfelt i egen bestemmelse i Grl. § 104 med følgende ordlyd:

«Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Barn har rett til vern om sin personlige integritet. Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.»

Særlig bestemmelsen i første ledd om at barn uansett skal høres i spørsmål som gjelder dem selv, gir klare føringer for at varsling verken kan vedtas eller iverksettes uten at barnet er hørt.

Etter andre ledd skal barnets beste være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn. Dette innebærer ikke at dette hensynet ikke enkelte ganger vil måtte vike mot andre vektige hensyn, her hensynet til personer som allerede er truet, skadet eventuelt drept, av den mindreårige. Som i de øvrige varslingsreglene, se punkt 4, vil de kunne ha rett på et vern mot igjen uforvarende å kunne støte på den aktuelle gjerningspersonen, selv når handlingen ble foretatt av en person under den kriminelle lavalder.

Barnets beste er et grunnleggende hensyn, men dette må like fullt avveies mot andre vektige hensyn; noe som er synliggjort i flere utlendingssaker, f.eks. i Rt. 2012 s. 1985. Her understreket Høyesterett at hensynet til barnet ikke er det eneste, og heller ikke alltid det avgjørende hensynet, men ved avveiningen mot andre interesser «skal ha stor vekt – det er ikke bare ett av flere momenter i en helhetsvurdering: Barnets interesser skal danne utgangspunktet, løftes spesielt frem og stå i forgrunnen.»

Samtidig åpner ikke barnevernlovens egne regler for å kunne tilsidesette hensynet til barnets beste. Snarere tvert imot ble barnevernlovens formålsbestemmelse styrket i 2018 for å sette hensynet til barnet i første rekke. Også bvl. § 4-1, som er en prinsippbestemmelse for inngrep etter de øvrige bestemmelsene i bvl. kap. 4, fastslår at ved «anvendelse av bestemmelsene i dette kapitlet skal det legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet». Samtidig utgjør bvl. § 4-1 et

selvstendig virkende vilkår som må være oppfylt i tillegg til lovens øvrige materielle vilkår i alle typer saker, jf. bruken av uttrykket «avgjørende vekt».

Barns integritetsvern som er grunnlovsfestet i Grl. § 104 tredje ledd kan ses som en rett til vern av privatliv og integritetsvern som er ivaretatt for alle borgere etter Grl. § 102 med følgende ordlyd:

«Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon. Husransakelse må ikke finne sted, unntatt i kriminelle tilfeller.

Statens myndigheter skal sikre et vern om den personlige integritet.»

Denne respekten for privatliv og familieliv kan måtte stå tilbake for andre personers rettigheter og krav på vern.

Et eventuelt inngrep vil uansett måtte være forholdsmessig ut fra hvilke rettigheter som eventuelt ellers kan krenkes. Dette kravet til proporsjonalitet er nedfelt i EMK art. 8, men må også innfortolkes ved forståelsen av Grl. § 102. I Rt. 2014 s. 1105 legges til grunn at inngrep kan gjøres, men at det gjelder en alminnelig forholdsmessighetsbegrensning «for lovhjemlede og saklig begrunnede inngrep i rettighetene og frihetene fastsatt i Grunnlovens menneskerettsbestemmelser» (avsnitt 28). Forholdsmessighetsvurderingen i saker om Grl. § 102 «må ha for øye balansen mellom de beskyttede individuelle interessene på den ene siden og de legitime samfunnsbehovene som begrunner tiltaket på den andre», se Rt. 2015 s. 93 (avsnitt 60), se også punkt 3.3.

Etter Grl. § 113 kreves videre at et inngrep i den mindreåriges privatliv av denne karakter må ha grunnlag i lov. Også dette kravet er tydelig lovfestet i EMK art. 8 som presenteres i neste punkt. Dette utgangspunktet er lagt til grunn i oppdragets mandat.

3.3 Noe nærmere om EMK artikkel 8

Retten til familieliv og privatliv er som nevnt beskyttet i EMK artikkel 8. Dette er den, av en rekke tilsvarende bestemmelser, som er blitt mest utpenslet i praksis pga. den normative funksjonen til EMD ved avgjørelser av enkeltstående klagesaker.

Bestemmelsene om «Retten til respekt for privatliv og familieliv» er bygd opp på tilsvarende måte som flere tilsvarende bestemmelser i EMK. Dette innebærer at nr. 1 oppstiller rettigheten, mens det åpnes for inngrep i denne rettigheten når vilkårene i nr. 2 er oppfylt. Bestemmelsen i den offisielle norske oversettelsen har følgende ordlyd:

«1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.

2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

Det er altså mulig å gripe inn i barnets rett til privatliv, som i utgangspunktet tilsier at omsorgspersoner ikke skal kunne videreformidle taushetsbelagte opplysninger, dersom de tre vilkårene i artikkel 8 nr. 2 er oppfylt.

For det første kreves tilstrekkelig klar hjemmel i nasjonal rett, jf. «når dette er i samsvar med loven», hvilket tilsier at det både er materielle vilkår som må være oppfylt i tillegg til krav om at prosessuelle framgangsmåter er fulgt. Dette kravet til legalitet supplerer legalitetsprinsippet nedfelt i Grl. § 113, se punkt 3.2.

Videre må inngrepet reelt sett være basert på grunnlag som bestemmelsen anerkjenner, og i de aktuelle situasjonene er det klart nok at inngrepet vil skje «for å beskytte helse eller moral» og/eller «for å beskytte andres rettigheter og friheter», noe fornærmede/etterlatte vil kunne ha krav på.

Også i disse situasjonene, som ofte ellers ved vurderinger av om inngrep i privatlivet er i samsvar med EMK artikkel 8 eller ikke, blir det avgjørende spørsmålet om inngrepet framstår som forholdsmessig eller ikke.

En eventuell varslingsbestemmelse vil bare i begrenset utstrekning kunne komme til anvendelse. Det er et svært begrenset antall personer under 15 år som har drept, voldtatt, skadet eller kommet med trusler som har ført til at fornærmede ikke ønsker å uforvarende kunne møte den mindreårige lovbrakeren, se punkt 2. Dersom hensynet til fornærmede/etterlattes rettigheter skal få forrang for andre hensyn, herunder barnets rett til privatliv, vil dette samtidig måtte kreve endringer i barnevernlovens formålsbestemmelse og i bvl. § 4-1. Som nevnt åpner bestemmelsen i dag bare for inngrep av hensyn til barnets beste. Stortinget vil imidlertid ha en stor frihet ved denne verdiavveiningen om slike bestemmelser blir lovfestet, samtidig som det er tydeliggjort at hensynet til barnets beste kan måtte vike mot samfunnsvernsinteresser og hensynet til andre personers rett til privatliv og integritetsvern.

Det er derfor rimelig å anta at en lovbestemmelse som tilsier at barneverntjenesten kan eller skal varsle en konkret fornærmet eller vedkommendes etterlatte etter en alvorlig personrettet forbrytelse, ikke vil være i motstrid med EMK art. 8. Dette vil være tilfelle så lenge dette skjer etter en åpen prosess der de ulike hensyn er tydeliggjort ved avveiningen, og det er foretatt andre lovendringer som åpner for en annen vektlegging av hensyn enn dagens bestemmelser i barnevernloven åpner for.

Når det er tydelig motstridende hensyn som er avveid gjennom en åpen lovgivningsprosess, vil dette videre tilsi en viss tilbakeholdenhet fra domstolens side ved en eventuell prøving i EMD. Staten vil i slike situasjoner vanligvis tillegges en viss skjønnsmargin («margin of appreciation») for denne typen verdiavveininger mellom relevante og beskyttede rettigheter fordi ulike stater kan ende med ulik regulering.

3.4 Barnekonvensjonen artikkel 40b – retten til privatliv

Etter barnekonvensjonen (BK) artikkel 40 skal barnets rett til privatliv medføre at det ikke er tillatt å navngi et barn under 18 år som står tiltalt for en straffbar handling. Dette er begrunnet i at barnet blir stigmatisert, og at det kan få betydning for barnets mulighet til senere å skaffe seg utdanning, jobb og leie av husvære.⁶ Media skal ikke kunne offentliggjøre detaljer fra sakene som vil gjøre det mulig å identifisere barnet.

⁶ Se Mette Y. Larsen: «Rettigheter for barn i konflikt med loven» i Njål Høstmælingen, Elin Saga Kjørholt og Kirsten Sandberg (red.): *Barnekonvensjonen*, 3. utg., Oslo 2016.

Bestemmelsen i artikkel 40 nr. 1 har denne ordlyden:

«Partene anerkjenner at ethvert barn som beskyldes for, anklages for eller finnes å ha begått et straffbart forhold, har rett til å bli behandlet på en måte som fremmer barnets følelse av verdighet og egenverd, som styrker barnets respekt for andres menneskerettigheter og grunnleggende friheter og som tar hensyn til barnets alder og ønskeligheten av å fremme barnets reintegrering, slik at det påtar seg en konstruktiv rolle i samfunnet.»

I artikkel 40 nr. 2 er det en rekke regler som gjelder straffesakens gjennomføring og annen saksbehandling knyttet til lovbruddet, og om betydning av å ivareta barnet i ulike sammenhenger. I vår forbindelse står den mest relevante bestemmelsen i nr. 7 hvor det heter at statene skal sikre «at barnets privatliv fullt ut respekteres under hele saksgangen».

Det er jo mulig å diskutere hva som tilhører «hele saksgangen», men det er åpenbart at Norge ikke alltid oppfyller dette kravet. Den absolutte hovedregel i straffesaker er at disse skal føres for åpne dører, og det er vanligvis kun hensynet til fornærmede som tilsier at saken av og til føres for lukkede dører (Larsen 2016).

Denne bestemmelsen i BK art. 40 synes like fullt å være et moment som kan tale mot å vedta en begrenset adgang til å videreformidle varsler til privatpersoner selv om disse står i en helt særegen relasjon til barnet ut fra å være offer/etterlatt etter alvorlige volds- eller seksuallovbrudd.

Varsler til private personer må nødvendigvis inneholde mer detaljert informasjon om barnets situasjon og omstendighetene rundt barnet, enn bare hvor barnet befinner seg og at vedkommende er på vei tilbake til hjemmet/lokalsamfunnet. Disse synspunktene er nærmere omtalt i punkt 6.

3.5 Kort om personvernforordningen

Personvernforordningen (GDPR), dvs. Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), regulerer også personvernet vedrørende håndteringen av lagrede data i Norge. Dette går fram av lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) der § 1 fastslår at GDPR gjelder som (norsk) lov.

Forordningen regulerer kontroll og kvalitet av data som er samlet i registre. Samtidig sikres registrerte innsyn i informasjon som er innsamlet om dem.

Det er ingen grunn til å opprette egne registerdata for det lille antallet barn det er aktuelt å fatte varslingsvedtak om. Slike vedtak bør uansett holdes innenfor barnevernet i den enkelte kommune, og i journalopptegnelsene til det konkrete barnet. Det er etter det subsidiære forslaget om regelfesting lagt til grunn at det er den ansvarlige for barneverntjenesten i kommunen som skal/bør være vedtaksfatter i slike saker. Det trengs ingen oppretting av et særskilt register for det lille antallet mindreårige lovbytere der dette blir aktualisert

Samtidig skal – etter lovutkastet – barnet og barnets foreldre få uttale seg og gjøres kjent med klageadgangen før varslings iverksettes, se punkt 6.3. Som det framgår av punkt 3.2 kreves videre at barnet er gitt anledning til å uttale seg før slikt vedtak fattes.

Ved nedtegnelse av vedtak på denne måten, aktualiseres ikke en nærmere vurdering av den rettsbeskyttelsen som GDPR gir borgerne mot registrering og tilgang til registrert informasjon. En nedtegnelse og utlevering av informasjon i samband med varsling vil uansett i en slik situasjon være i samsvar med GDPR dersom det gis hjemmel for dette i barnevernloven.

3.6 Oppsummerende om en eventuell varslingsplikt og overordnede rettsgrunnlag

Det kan synes som om ingen av de nærliggende og bindende normer av overordnet karakter gjør det rettslig umulig å vedta varslingsregler av den typen utredningen har i fokus.

Det viktigste er at i forbindelse med innføring av slike regler må det sikres at motforestillinger og mothensyn blir utredet og hensyntatt ut fra den vekten de aktuelle motforestillingene har, se punkt 6. Samtidig bør det ikke opprettes søkbare registre med personidentifiserbare oversikter over barn hvor slik varsling er vurdert eller vedtatt.

En varslingsregel vil ikke ha som overordnet mål å sikre barnets beste, men hensynet til andre personers sikkerhet eller mer generelt hensynet til samfunnsvernet.

Dette bør medføre at en slik varslingsregel ikke bør kunne vedtas separat, men må vurderes sammen med andre endringer i barnevernloven som åpner for at hensynet til andre vil kunne gå foran hensynet til barnets beste.

4. Gjeldende rett på tilgrensende områder

4.1 Innledning

Regler om direkte varsling av fornærmede og etterlatte fra aktuelt fengsel kom først inn i lovgivningen ved vedtaket av lov 18. mai 2001 om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven), i kraft 1. januar 2002. Etter hvert er det blitt hjemmel for varsling i stadig flere av straffegjennomføringslovens bestemmelser. Se nærmere om historikk og regelutforming i punkt 4.2.

I lov 2. juli 1999 nr. 62 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykisk helsevernloven) ble tilsvarende varslingsregler innført ved endringslov 14. juni 2013 nr. 37 i en ny bestemmelse § 5-6c, i kraft 1. januar 2014. Modellen ble tatt fra straffegjennomføringsloven, og reglene er da bare virksomme overfor personer som er dømt til tvungent psykisk helsevern etter straffelovens bestemmelser. Se nærmere om historikk og regelutforming i punkt 4.3.

I punkt 4.4 foretas en kortfattet sammenfattende vurdering av de to settene av varslingsregler med et sideblikk mot innføring av eventuelle varslingsregler i barneverntjenesten.

4.2 Straffegjennomføringsloven

4.2.1 Historikk

Reglene om at aktuelt fengsel, i lovtekstene kalt «kriminalomsorgen», skal varsle fornærmede og etterlatte ved permisjon, straffavbrudd mv. ble regelfestet første gang ved vedtaket av straffegjennomføringsloven. I Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) *Om lov om gjennomføring av straff mv.*

(*straffegjennomføringsloven*) går det fram at departementet i et forutgående høringsnotat foreslo hjemmel til å kunne varsle fornærmede i straffesaken om tidspunktet for permisjon eller straffavbrudd når det ville være av stor betydning for vedkommende å få vite om dette. Forslagene kan ses som et av de mange utslagene av en bevisst styrking av offerets stilling i kriminalpolitikken, se også NOU 2006: 10 *Fornærmede i straffeprosessen – nytt perspektiv og nye rettigheter*.

I NOU 2006: 10 punkt 7.5 foretas en systematisk gjennomgang av rettigheter som er viktige for fornærmede og etterlatte både i etterforskningsfasen, under behandlingen av straffesaken og etter rettskraftig dom. I punkt 7.5.5.2 omtales behovet for varslingsregler nærmere:

«Noen fornærmede har etterlyst informasjon om avgjørelser i tilknytning til soning. Dette kan være informasjon om at domfelte skal inn til soning, at vedkommende er ute på permisjon, prøveløslates eller er ferdig med soningen. Slik informasjon kan være viktig for fornærmedes følelse av trygghet og forutberegnelighet. I tillegg er informasjon om slike forhold av sentral betydning dersom fornærmede og domfelte har felles barn og domfelte har rett til samvær med barna. Innsetting til soning innebærer dessuten som regel at domfeltes barnebidrag reduseres til minstesatsen, og dette kan være praktisk å vite noe tid i forveien.»

Tidligere hadde fengslenes forvaltningsrettslige taushetsplikt hindret dem fra å kunne gi slikt varsel. Politiet kunne på sin side varsle fornærmede etter mottatt melding fra fengselet. Pga ønsket om raskere og direkte meldinger, ble det funnet mer betryggende om slike opplysninger kunne gis direkte fra fengselet. Dette skulle etter lovforslaget gjelde ved permisjon eller straffavbrudd (§ 36) og ved løslatelse (§ 42). I lovforslaget framgikk at slikt varsel *skal* gis når det er av «stor betydning for fornærmede». Samtidig ble det foreslått resiproke unntak fra taushetsplikten i § 7 bokstav i.

Justiskomiteen ikke bare sluttet seg til forslaget, men understreket at «i vurderingen av om slikt varsel skal gis, er det bedre å varsle en gang for mye enn en gang for lite», se Innst. O. nr. 60 (2000–2001). Komiteen mente at begrepet «fornærmede» også burde omfatte fornærmedes etterlatte, og endret teksten i lovutkastet § 7, § 36 og § 42 i tråd med dette.

Etter hvert er det gjennom flere runder med lovendringer blitt tilføyd flere situasjoner der varslings skal skje, for eksempel dersom en innsatt blir flyttet fra et fengsel til et annet, ved prøveløslatelse mv. I stedet for å samle varslingsbestemmelsene i én felles paragraf, slik det er blitt gjort i psykisk helsevernloven, er slike nye varslingsplikter føyd til i allerede gjeldende bestemmelser.

Departementet foreslo i Ot.prp. nr. 15 (2006–2007) *Om lov om endringer i straffegjennomføringsloven og straffeloven (opplysningsplikt, vandelskrav og varsel til fornærmede mv.)* å utvide varslingsplikten slik at den etter lovvedtaket nå også gjelder ved gjennomføring av straff utenfor fengsel (§ 16), ved frigang (§ 20), når domfelte unndrar seg gjennomføringen av fengselsstraff, forvaring eller strafferettslige særreaksjoner (§ 40) og ved prøveløslatelse fra forvaring eller strafferettslige særreaksjoner (§ 42).

Parallelt med lovarbeidet forelå utredningsarbeidet til utvalget som framla den forannevnte NOU 2006: 10. Her er særlig utvalgets forslag i punkt 9.13.2 om «Avgjørelser under soning» relevant. Utvalget understreker at for mange fornærmede i saker om vold, trusler og seksuallovbrudd er det viktig å få vite når domfelte blir satt inn til soning, å bli varslet om avgjørelser som innebærer at

domfelte får ferdes utenfor fengslet under soningen og å bli varslet om tidspunktet for endelig løslatelse eller løslatelse på prøve. Utvalget understreker at noen er redde for represalier eller for at domfelte skal oppsøke dem, mens andre føler frykt eller sterkt ubehag ved å påtreffe domfelte. De fornærmede kan ønske å ta forholdsregler mot å påtreffe domfelte eller mot å bli oppsøkt av ham eller henne, eller i alle fall å være mentalt forberedt på muligheten. Utvalget konkluderer derved som følger:

«Utvalget mener at fornærmede og de etterlatte hvis det er av betydning bør varsles ved alle avgjørelser som innebærer at domfelte kan påtreffes utenfor fengslet uten følge, det vil si også ved overføring til mildere soningsformer, slik som soning i overgangsbolig eller utenfor fengslet. Videre bør fornærmede og de etterlatte varsles hvis domfelte rømmer.»

I tillegg ble det i tråd med forslagene i Ot.prp. nr. 15 (2006–2007) vedtatt å utvide varslingsplikten ved permisjoner og straffavbrudd til å omfatte vilkår etter § 36 andre ledd bokstav f (om å overholde bestemmelser om oppholdssted) og g (om å unnlate å ha samkvem med bestemte personer), dersom disse direkte gjelder fornærmede eller dennes etterlatte (§ 36). Ved løslatelse fra fengselsstraff foreslo departementet videre at fornærmede eller dennes etterlatte varsles om løslatelsesvilkår som direkte gjelder fornærmede eller dennes etterlatte (§ 42). Kriminalomsorgen fikk også plikt til å varsle fornærmede eller dennes etterlatte dersom den løslatte endrer bosted i løpet av prøvetiden (§ 42).

Som en konsekvens av forslagene om varsling, ble det også vedtatt endringer i reglene om taushetsplikt i straffegjennomføringsloven § 7 bokstav i.

Stortinget sluttet seg til de framlagte forslagene, se Innst. O. nr. 43 (2006–2007) og endringslov 29. juni 2007 nr. 83. Av Innst. O. nr. 43 framgår at det i denne sammenhengen ble framsatt et relevant anmodningsforslag fra Høyre og Fremskrittspartiet: «Stortinget ber Regjeringen fremlegge lovforslag som sikrer at fornærmede også varsles ved permisjoner, frigang og utskrivelse av dem som etter strafferettslige regler er dømt til overføring til tvungen psykisk behandling.» – Videre ble det fra Høyre foreslått at «Stortinget ber Regjeringen komme tilbake til Stortinget med en vurdering av om fornærmede bør gis en uttalerett i forbindelse med permisjoner eller frigang.»

Ved lov 7. mars 2008 nr. 5 ble det vedtatt en egen *henvisningsbestemmelse* i § 7b, og denne bestemmelsen er senere endret flere ganger, ved lov 14. juni 2013 nr. 44, lov 9. mai 2014 nr. 16 og lov 19. juni 2015 nr. 65. Disse endringene skyldes ikke utvidelser av varslingspliktene, men at bestemmelsene det henvises til har endret seg.⁷

I realiteten har altså varslingsreglene stått uendret fra 2007 og fram til i dag.

4.2.2 Gjeldende rett

Henvisningsbestemmelsen i straffegjennomføringsloven § 7b har per 1. januar 2019 denne ordlyden:

⁷ Se Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) og Innst. O. nr. 27 (2007–2008), Prop. 92 L (2012–2013) og Innst. 346 L (2012–2013), Prop. 36 L (2013–2014) og Innst. 130 L (2013–2014), og Prop. 64 L (2014–2015 og Innst. 331 L (2014–2015).

«For regler om varsling til fornærmede eller dennes etterlatte om kriminalomsorgens avgjørelser, se § 16 syvende ledd, § 20 annet ledd, § 36 tredje ledd, § 40 siste ledd, § 42 sjette og syvende ledd og straffeloven § 45 sjette ledd.»

Om man slår opp de aktuelle bestemmelsene, vil man se at henvisningen til straffegjennomføringsloven § 20 annet ledd og strl. § 45 sjette ledd i dag er «uriktige» pga nyere bestemmelser som har forrykket leddrekkefølgen. De to aktuelle bestemmelsene er i dag i straffegjennomføringsloven § 20 tredje ledd og strl. § 45 sjuende ledd. Ordlyden i de aktuelle bestemmelsene i straffegjennomføringsloven og straffeloven per 1. januar 2019 gjengis nedenfor.

Straffegjennomføringsloven § 16 syvende ledd lyder:

«Dersom det er av betydning for fornærmede i straffesaken eller dennes etterlatte å få kjennskap til tidspunktet for gjennomføring av straff utenfor fengsel, skal kriminalomsorgen varsle fornærmede eller etterlatte på forhånd. Varselet skal også omfatte informasjon om vilkår som er satt med hjemmel i § 16 fjerde ledd bokstav d og e, hvis disse vilkårene direkte gjelder fornærmede eller dennes etterlatte.»

Straffegjennomføringsloven § 20 tredje ledd lyder:

«Dersom det er av betydning for fornærmede i straffesaken eller dennes etterlatte å få kjennskap til tidspunktet for frigangen, skal kriminalomsorgen varsle fornærmede eller dennes etterlatte på forhånd.»

Straffegjennomføringsloven § 36 tredje ledd lyder:

«Dersom det er av betydning for fornærmede i straffesaken eller dennes etterlatte å få kjennskap til tidspunktet for permisjonen eller straffavbruddet, skal kriminalomsorgen varsle fornærmede eller etterlatte på forhånd. Varselet skal også omfatte informasjon om vilkår som er satt med hjemmel i § 36 annet ledd bokstav f) og g), hvis disse vilkårene direkte gjelder fornærmede eller dennes etterlatte.»

Straffegjennomføringsloven § 40 siste ledd lyder:

«Dersom det er av betydning for fornærmede i straffesaken eller dennes etterlatte å få kjennskap til at domfelte unndrar seg gjennomføringen av fengselsstraff, forvaring eller strafferettslige særreaksjoner, skal kriminalomsorgen så snart som mulig varsle fornærmede eller dennes etterlatte om unndragelsen.»

Straffegjennomføringsloven § 42 sjette og syvende ledd lyder:

«Dersom det er av betydning for fornærmede i straffesaken eller dennes etterlatte å få kjennskap til tidspunktet for løslatelse, skal kriminalomsorgen varsle fornærmede eller etterlatte på forhånd. Varsel kan også gis dersom den løslatte endrer bosted i løpet av prøvetiden, og det er av betydning for fornærmede eller dennes etterlatte å få kjennskap til endringen.»

Varsel etter denne paragrafen skal også omfatte informasjon om vilkår som er satt med hjemmel i § 43 annet ledd bokstav d) og e), hvis disse vilkårene direkte gjelder fornærmede i straffesaken eller dennes etterlatte.»

Strl. § 45 sjuende ledd lyder:

«Dersom det er av betydning for fornærmede i straffesaken eller dennes etterlatte å få kjennskap til tidspunktet for prøveløslatelsen, skal kriminalomsorgen varsle fornærmede eller dennes etterlatte på forhånd. Varselet skal også omfatte vilkår fastsatt med hjemmel i lov eller forskrift, når vilkårene direkte gjelder fornærmede eller dennes etterlatte.»

Samlet sett skal det varsles, «dersom «det er av betydning for fornærmede i straffesaken eller dennes etterlatte», ved gjennomføring av straff utenfor fengsel, frigang, permisjon eller straffavbrudd, ved løslatelse og ved unndragelse fra gjennomføring av fengselsstraff, forvaring eller strafferettslige særreaksjoner, samt ved prøveløslatelse og endring av bosted i løpet av prøvetiden.

Det er kun den fornærmede eller dennes etterlatte i de(n) straffesaken(e) som har aktualisert straffegjennomføringen, som kan varsles av kriminalomsorgen. Unntak gjelder i tilfeller der tidligere idømt(e) tidsbestemt(e) fengselsstraff(er) faller bort før straffens utløp som følge av at lovbryteren idømmes forvaring for nye forhold. I tilfeller som nevnt skal reglene om varsling komme analogisk til anvendelse, imidlertid må det tas en konkret vurdering av det reelle behovet for varsling på det aktuelle tidspunktet for utgang mv.

Med begrepet etterlatte skal forstås, i henhold til forarbeider og rundskriv, avdødes ektefelle, samboer, barn, foreldre eller søsken. Dersom kriminalomsorgen finner det nødvendig å varsle i saker der det er flere enn en etterlatt, må det foretas en konkret vurdering av hvorvidt det anses tilstrekkelig å varsle kun en av de nærmeste, eller om flere av de nærmeste skal varsles

Dersom adressen til fornærmede eller etterlatte ikke er tilgjengelig for helsetjenesten, for eksempel på grunn av hemmelig eller skjermet adresse, skal politiet anmodes om å bistå med varsling.

Dersom fornærmede eller de etterlatte er under 18 år, skal varselet gis til foresatte/verge. På samme måte, hvis fornærmede eller etterlatte er under vergemål, skal varsel gis til verge, jf. vergemålsloven kapittel 4.⁸

Varsel til andre enn politiet, fornærmede eller dennes etterlatte, kan ikke gis. Det vises til bestemmelsene om taushetsplikt i § 7 bokstav i.

4.2.3 Praksis

Kriminalomsorgen har i et eget rundskriv, «Varsel til fornærmede eller dennes etterlatte», gitt nærmere retningslinjer til straffegjennomføringslovens bestemmelser. Rundskrivet ble sist revidert 26. januar 2017, mens lov- og forskriftsbestemmelser skal, i henhold til rundskrivet, være oppdatert per 10. oktober 2017.

⁸ Det heter i rundskrivet *Varsel til fornærmede eller dennes etterlatte*, se punkt 4.2.3: «På samme måte, hvis fornærmede eller etterlatte er under vergemål (umyndiggjort), gis varsel til verge. Det vises i denne forbindelse til lov om vergemål (vergemålsloven) av 26.03.10 kapittel 4.» – Dette til tross for at umyndiggjøringsinstituttet nettopp ble opphevd ved ikrafttreddelsen av vergemålsloven.

Det understrekes at straffegjennomføringsloven § 7b gir en «samlet henvisning til lovbestemmelser om varsel til fornærmede eller dennes etterlatte om avgjørelser etter straffegjennomføringsloven og straffeloven», selv om de påpekte henvisningsfeilene ikke er kommentert.

Det understrekes videre i rundskrivet at det ikke er adgang til å varsle om andre avgjørelser enn de som er lovhjemlet. Det påpekes at dette gjelder forhold som fremstillinger, sykehusinnleggelser, overføring til annet fengsel, soningsoverføring og andre situasjoner som faller utenfor bestemmelsene det refererestil i § 7b.

For fornærmede eller dennes etterlatte vil det kunne være av betydning å få varsel for å unngå situasjoner som kan oppleves som svært belastende for vedkommende å påtreffe den aktuelle domfelte. Påpasselighet med hensyn til varsling av fornærmede eller dennes etterlatte er av vesentlig betydning for kriminalomsorgens ivaretagelse av offerperspektivet, og utgjør derved en sentral del av samfunnsoppdraget.

Betydningen for fornærmede eller dennes etterlatte skal avveies mot sikkerhetsmessige vurderinger. Vurderingen av domfeltes sikkerhet skal foretas av fengslet (kriminalomsorgen) på et selvstendig grunnlag. Politiet skal kontaktes for uttalelse dersom det antas å være fare for hevnaksjoner eller lignende. I så fall skal fornærmede eller etterlatte ikke varsles. Den konkrete vurderingen i slike tilfeller skal nedtegnes og følge saken, slik at det sikres notoritet for vurdering og beslutning.

I vurderingen av om varsling er av «betydning for» fornærmede eller dennes etterlatte, skal det etter retningslinjene legges stor vekt på lovbruddets art og alvorlighet, herunder om det gjelder voldslovbrudd, seksuallovbrudd eller trusler. Videre skal det vektlegges hvilket behov fornærmede eller dennes etterlatte antas å ha for å kunne forberede seg på at domfelte kan påtreffes utenfor fengsel. Det må her ses hen til forholdet mellom domfelte og fornærmede eller dennes etterlatte, samt vurdere hvor sannsynlig det er at de vil påtreffe hverandre. Tid og sted for utgang mv., herunder domfeltes og fornærmedes/etterlattes adresse, samt geografisk avstand mellom partene, er relevante momenter. Også andre særlige forhold kan være relevante ved vurderingen, eksempelvis om domfeltes og fornærmedes nåværende relasjon er slik at varsel bør unnlates.

Der det ut fra straffesaken eller forhold for øvrig anses påkrevet, kan kriminalomsorgen, uten hinder av taushetsplikt, jf. fvl. § 13b første ledd nr. 5, kontakte politiet, sosialtjenesten, barnevernet for å innhente informasjon til vurderingen av om det er av betydning for fornærmede eller dennes etterlatte å bli varslet. Slik informasjon skal innhentes før et varsel gis.

Kriminalomsorgen avgjør på selvstendig grunnlag om varsel skal gis. Uttalelse fra fornærmede eller dennes etterlatte skal på dette tidspunkt ikke innhentes. Først når det er endelig bestemt at varsel skal gis, er det adgang til å kontakte disse, se § 7 bokstav i.

Varselet til fornærmede eller dennes etterlatte skal omfatte informasjon om tidspunktet, herunder dato og/eller tidsramme for den aktuelle utgangen mv., jf. § 7b. Dersom saken gjelder unndragelse fra fengselsstraff, skal varselet omfatte informasjon om at domfelte har unndratt seg straffegjennomføringen og når dette skjedde. Etter bestemmelsene i straffegjennomføringsloven §§ 16 syvende ledd, 36 tredje ledd og 42 sjette og syvende ledd, gjengitt ovenfor, skal varselet i tillegg omfatte informasjon om vilkår om at domfelte skal overholde bestemmelser om oppholdssted og unnlate å ha samkvem med bestemte personer når dette er fastsatt. For prøveløslatelse skal varselet

i tillegg omfatte informasjon om eventuelle vilkår om at domfelte skal overholde bestemmelser om arbeid eller opplæring. For prøveløslatelse fra forvaring, skal varselet omfatte fastsatte vilkår med hjemmel i lov eller forskrift, jf. strl. § 45 sjuende ledd.

Beslutningen om at fornærmede eller dennes etterlatte skal varsles, er etter retningslinjene et enkeltvedtak. Det er tydeliggjort i retningslinjene at forvaltningslovens regler gjelder med de begrensninger som følger av straffegjennomføringsloven § 7. Fengselet og den domfelte anses som parter i saken etter fvl. § 2 første ledd bokstav e.

Domfelte skal informeres om at varsel vil bli gitt, med mindre dette ikke praktisk lar seg gjøre, sml. straffegjennomføringsloven § 40 siste ledd. Det skal tilstrebes å treffe vedtak om varsling i så vidt god tid at domfelte har en reell adgang til å påklage vedtaket, herunder til å få klagen realitetsbehandlet før utgangen aktualiseres mv.

Så langt det er praktisk mulig skal fornærmede eller dennes etterlatte ikke varsles før klagefristen er gått ut eller klagen er endelig avgjort av klageorganet. Dersom tidsmessige forhold gjør det påkrevet, kan domfelte orienteres muntlig om at kriminalomsorgen har besluttet varsling og forespørres om han eller hun ønsker å påklage dette. Ved behov, særlig i tilfeller der fornærmede eller dennes etterlatte ikke har kjent adresse for kriminalomsorgen, kan politiet anmodes om å besørge varselet på vegne av kriminalomsorgen.

Varsel til andre enn politiet, fornærmede eller dennes etterlatte kan som nevnt ikke gis.

Retningslinjene er – som lovteksten – ubestemte når det gjelder hvilket nivå i kriminalomsorgen som skal treffe vedtak om utgang og om varsling ved utgang mv. Det nivået som er tillagt beslutningsansvaret om utgang, herunder i en eventuell klageomgang, beslutter også om varsel skal gis. «Lokalt nivå» skal etter retningslinjene uansett ivareta den *praktiske gjennomføringen* av varslingen. I praksis er det enkelte fengsel «lokalt nivå», mens klagesakene behandles og avgjøres av det aktuelle av de fem regionskontorene i Kriminalomsorgen.

Det er innhentet informasjon fra ulike nivåer fra anstalter under kriminalomsorgen. Dette skjedde ved direkte henvendelse til Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI). Spørsmålene ble videreformidlet fra KDI til Kriminalomsorgen region nord, vest og øst for besvarelse; dette er tre av de fem regionene. I oversendelsen ble regionskontorene bedt om å ta utgangspunkt i 2018-sakene. KDI har videreformidlet de innkomne svarene.⁹

Generelt følges varslingsreglene, og det gjøres alltid rede også for klagerreglene. Fra Ila fengsel og forvaringsanstalt er det også meddelt at de forannevnte retningslinjene for varsling følges fullt ut.¹⁰

I 2018 ble det mottatt til sammen 9 klagesaker, av disse var fem fra region øst, to fra vest og to fra region nord. Alle klagen kom fra domfelte og gjaldt vedtak om varsling av fornærmede/etterlatte.

Klagesakene blir først vurdert i fengslet og deretter oversendt regionen om ikke klageren ble gitt medhold. I Kriminalomsorgen region øst ble det i 2018 som nevnt behandlet til sammen fem

⁹ Svarene fra regionskontorene ble oversendt fra rådgiver Lene Christin Elnes i KDI datert 19. februar 2019 og 25. februar 2019.

¹⁰ Personlig meddelelse av psykiater Randi Rosenqvist ved Ila fengsel og forvaringsanstalt, 22. januar 2019.

klagesaker. De gjaldt alle varsling av fornærmede/etterlatte. To av klagene ble tatt til følge. I region nord ble det behandlet én klage som ikke ble gitt medhold. Ett vedtak ble omgjort av den aktuelle fengselsledelsen. I begrunnelsen ble det lagt vekt på lang geografisk avstand mellom fornærmede og domfelte ved utgang fra fengsel. I region vest ble det behandlet to klager fra domfelte. Klagene ble ikke gitt medhold.

4.3 Psykisk helsevernloven

4.3.1 Historikk

Det ble ikke innført varslingsregler i psykisk helsevernloven da denne ble vedtatt i 1999. Slike bestemmelser fantes heller ikke i reglene som gjaldt for personer dømt til særreaksjoner da disse regelsettene ble vedtatt i 2001.

Varslingsregler ble først foreslått, etter en høringsrunde, i Prop. 91 L (2012–2013) *Endringer i psykisk helsevernloven (varsling av fornærmede og etterlatte, nattelåsing av pasientrom m.m.)*. Dette forslaget førte til nye restriktive tiltak som økte lovens tvangspotensial overfor personer underlagt tvungent psykisk helsevern.

Viktige forslag gjaldt også endringer i unntak fra lovbestemt taushetsplikt knyttet til reglene om besøksforbud i phvl. § 5-6a. Dessuten ble det foreslått egne (nye) bestemmelser om plikt til å varsle fornærmede og etterlatte, og da i en egen paragraf, phvl. § 5-6c.

Storingsflertallet sluttet seg til forslagene til regelendringer, og disse ble sanksjonert som endringslov 14. juni 2013 nr. 37.

Ved lovbehandlingen var det et stridsspørsmål om *hvem* som skulle varsle fornærmede eller etterlatte; dvs. om dette skulle gjøres direkte av faglig ansvarlig på institusjonen, se phvl. § 1-4, eller om varsling skulle skje fra faglig ansvarlig til påtalemyndigheten, og at påtalemyndigheten deretter skulle varsle fornærmede og etterlatte, se Innst. 312 L (2012–2013). Mindretallet (Fremskrittspartiet, Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti) mente at faglig ansvarlig skulle varsle påtalemyndigheten fordi «... regjeringens lovforslag om varsling av fornærmede og etterlatte reiser viktige juridiske og etiske problemstillinger. Disse medlemmer merker seg Den norske legeforenings uttalelse om at tillitsforholdet mellom lege og pasient må ivaretas, og at foreningen fremhever at ytterligere uthuling av taushetsplikten må være grundig overveid og tydelig avgrenset. ... Disse medlemmer fremmer derfor forslag om at det i loven skal fremgå at faglig ansvarlig har plikt til å varsle påtalemyndigheten, men at det er påtalemyndigheten som har plikt til å melde fra til fornærmede og etterlatte.»¹¹

Flertallet, dvs. representantene fra partiene i den rødgrønne regjeringen, sikret at regjeringens forslag fikk flertall ved votingen da de to forslagene ble satt opp mot hverandre. Varslingsplikten ble derfor, som i lovforslaget, tillagt den faglig ansvarlige for vedtak, jf. phvl. § 1-4.

Bestemmelsen i § 5-6c er senere ikke endret. Den pålegger faglig ansvarlig ved institusjonen å gi fornærmede eller etterlatte informasjon om ulike vedtak som gjelder den aktuelle pasienten dømt til tvungent psykisk helsevern, se punkt 4.3.2.

¹¹ I Granavolden-erklæringen som de samme fire partier har avgitt, er det ikke varslet noen endring av denne bestemmelsen som alle fire nåværende regjeringspartier i sin tid stemte imot.

4.3.2 Gjeldende rett

Varslingsplikten omfatter flere situasjoner. Disse er regelfestet i phvl. § 5-6c første til tredje ledd. Unntaket fra taushetsplikten er regelfestet i fjerde ledd. Avveiningen mot domfeltes sikkerhet er lovfestet i femte ledd. Det er nedfelt en klagerett i sjette ledd og en forskriftshjemmel i sjuende ledd.

Lovteksten i phvl. § 5-6c om «Varsel til fornærmede og etterlatte» har følgende ordlyd:

«Dersom det er av betydning for fornærmede i straffesaken eller dennes etterlatte, skal den faglig ansvarlige gi fornærmede eller etterlatte informasjon om vedtak som nevnt i §§ 5-2 og 5-4. Varslingsplikten omfatter også informasjon om overføring mellom ulike sikkerhetsnivåer innen samme institusjon. Dersom det er av særlig betydning for fornærmede eller etterlatte, skal den faglig ansvarlige også varsle om tidspunkt for enkeltpermisjoner.

Dersom det er av betydning for fornærmede i straffesaken eller dennes etterlatte å få kjennskap til at domfelte unndrar seg gjennomføring av dom på overføring til tvungent psykisk helsevern, skal den faglig ansvarlige så snart som mulig varsle fornærmede eller dennes etterlatte om unndragelsen.

Dersom det er av betydning for fornærmede i straffesaken eller dennes etterlatte å få kjennskap til tidspunktet for opphør av dom på tvungent psykisk helsevern, skal den faglig ansvarlige varsle fornærmede eller dennes etterlatte på forhånd.

Lovbestemt taushetsplikt er ikke til hinder for at den faglig ansvarlige gir opplysninger etter første til tredje ledd til den fornærmede eller dennes etterlatte. Lovbestemt taushetsplikt er heller ikke til hinder for at den faglig ansvarlige og påtalemyndigheten utveksler nødvendige opplysninger av betydning for varsling etter første til tredje ledd.

Bestemmelsene i første til tredje ledd gjelder bare så langt fornærmede eller dennes etterlatte ønsker slik varsling, og så langt hensynet til domfeltes sikkerhet blir tilstrekkelig ivarettatt.

Domfelte, fornærmede og dennes etterlatte kan påklage vedtak om varsling etter første og tredje ledd til Fylkesmannen.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om varslingsplikten etter første til fjerde ledd.»

Ett felles vilkår etter første til tredje ledd for at varslingsplikt skal inntre, er at det er «av betydning for fornærmede i straffesaken eller dennes etterlatte» å bli varslet. I hvert enkelt tilfelle må det derfor foretas en konkret vurdering av hvilket behov fornærmede/etterlatte vil ha for å forberede seg på å treffe på domfelte utenfor behandlingsinstitusjonen. Relasjonen mellom domfelte og fornærmede/etterlatte må vurderes, i tillegg til hvor sannsynlig det er at de kan treffe på hverandre. Geografisk avstand mellom partene, praksis for utganger og permisjoner ved den aktuelle institusjonen mv. vil da være relevante momenter. Premissene i dommen i den aktuelle straffesaken kan også gi nyttig veiledning.

Dette betyr ikke at fornærmede eller etterlatte må ta initiativet til at det varsles, men at det må avklares om vedkommende ønsker å bli varslet. I Prop. 91 L (2012–2013) understrekes at det som regel vil være av betydning for fornærmede eller etterlatte å bli varslet hvis endringer i gjennomføringen av dommen innebærer en endret risiko for at de kan treffe på domfelte. Det er den faglig ansvarlige som tar stilling til om vilkåret «av betydning» er oppfylt, og det skal etter

forarbeidene legges stor vekt på fornærmedes eller etterlattes eget syn på betydningen av å få et varsel.

Fornærmede eller dennes etterlatte kan reservere seg mot slik varsling, og i alle fall mot repetitive varslinger i samband med permisjoner og liknende der det er lite realistisk at fornærmede og lovbrøttere vil støte sammen, for eksempel på grunn av lange avstander mellom oppholdsstedene. Dette tydeliggjøres i femte ledd der det framgår at varslingsplikten bare gjelder «så langt fornærmede eller dennes etterlatte ønsker å bli varslet og så langt hensynet til domfeltes sikkerhet blir tilstrekkelig ivare tatt».

Fornærmede eller dennes etterlatte skal varsles om overføring av domfelte fra døgnopphold i en institusjon til tvungent psykisk helsevern uten døgnopphold. Slike overføringer kan innebære større risiko for at fornærmede eller etterlatte kan treffe på domfelte utenfor institusjonen. Hvis fornærmede eller etterlatte ønsker å få vite at domfelte ikke lenger har døgnopphold, bør de vanligvis varsles om slike avgjørelser, forutsatt at hensynet til domfeltes sikkerhet blir tilstrekkelig ivare tatt. Det er dette som henvisningen i første ledd til phvl. § 5-2 (hvilken institusjon som skal ha behandlingsansvaret) og § 5-4 (overføringer av domfelt fra døgnopphold i institusjon til døgnopphold utenfor institusjon og fra døgnopphold i en institusjon til døgnopphold i en annen institusjon) innebærer.

Videre framholder departementet at fornærmede eller dennes etterlatte også skal varsles om avgjørelser som gjelder overføring av domfelte fra døgnopphold i én institusjon til døgnopphold i en annen institusjon.

Det kan være av betydning for fornærmede eller etterlatte å få kunnskap om hvilken institusjon som har behandlingsansvaret for domfelte, slik at de kan være forberedt på muligheten for å treffe på domfelte på nye steder. I forbindelse med varselet er det ofte nødvendig å gi utfyllende informasjon av betydning for fornærmedes og etterlattes muligheter for å treffe på domfelte, for eksempel praksis for utganger og permisjoner ved den aktuelle institusjonen eller det aktuelle sikkerhetsnivået.

Det er første ledd siste punktum gitt en egen bestemmelse om at varsel om *enkeltpermisjoner* bare skal gis når dette er av «særlig betydning» for fornærmede eller dennes etterlatte å få kjennskap til slike.

Etter andre ledd skal varsel gis dersom domfelte unndrar seg gjennomføring av dom på overføring til tvungent psykisk helsevern, og dette er av betydning for fornærmede eller etterlatte. Dette vil omfatte både rømning og andre unndragelser. For eksempel kan det være av betydning for fornærmede og etterlatte å få vite at den domfelte ikke har kommet tilbake etter permisjon.

Etter tredje ledd omfatter varslingsplikten tidspunktet for opphør av dom på tvungent psykisk helsevern dersom det er av betydning for fornærmede i straffesaken eller dennes etterlatte å få kjennskap til dette opphørstidspunktet.

Slikt varsel innebærer videreformidling av ellers taushetsbelagt informasjon, og i fjerde ledd er lovfestet at taushetsplikt etter helsepersonelloven eller annen lovgivning ikke vil stå i veien for de forannevnte pliktene til å varsle fornærmede eller dennes etterlatte. Taushetsplikten er heller ikke til hinder for at den faglig ansvarlige og påtalemyndigheten kan utveksle nødvendige opplysninger av

betydning for varsling etter første til tredje ledd. Dette er en praktisk viktig bestemmelse for at varslingen skal kunne skje på en hensiktsmessig og mest mulig skånsom måte.

Det er den faglig ansvarlige som er ansvarlig for at lovbestemt varsling blir gjennomført. Lovteksten legger opp til at vedkommende også er den som konkret varslar, men det må være mulig å delegere dette til annen offentlig person/myndighet som har god kontakt med fornærmede eller etterlatte.

Det framheves i Prop. 91 L (2012–2013) at faglig ansvarlig skal ivareta samfunnsvernet og personers sikkerhet (det gjelder både den domfeltes og offerets/pårørendes sikkerhet) ved gjennomføring av dom på tvungent psykisk helsevern, og det er faglig ansvarlig som bestemmer hvordan det tvungne psykiske helsevernet til enhver tid skal gjennomføres.

Hvis faglig ansvarlig ikke kjenner til hvem som er fornærmet eller etterlatte i straffesaken, må slik informasjon innhentes fra påtalemyndigheten. I den grad påtalemyndigheten har kjennskap til forhold som gjør det utilrådelig å gjennomføre varsling, må påtalemyndigheten formidle dette.

Selv om dette unntaket fra lovbestemt taushetsplikt i noen saker kan påvirke tillitsforholdet mellom faglig ansvarlig og domfelte i negativ forstand, framheves i forarbeidene at hensynet til fornærmede eller dennes etterlatte må veie tyngst, ikke minst ved alvorlige volds- og seksualforbrytelser hvor det kan være en stor påkjenning for fornærmede eller dennes etterlatte å treffe på domfelte.

Domfeltes sikkerhet skal vektlegges der det er aktuelt med hevnaksjoner eller liknende som utsetter domfelte for fare dersom varsling gjennomføres. Dette er også en konkret vurdering som den faglig ansvarlig må foreta, eventuelt etter å ha forhørt seg med påtalemyndigheten, jf. tredje ledd, som nettopp åpner for at faglig ansvarlig og påtalemyndigheten «utveksler nødvendige opplysninger av betydning for varsling».

Som i straffegjennomføringslovens varslingsbestemmelser skal begrepet etterlatte omfatte avdødes ektefelle, samboer, barn, foreldre eller søsken. I utgangspunktet er det tilstrekkelig at én av de etterlatte varsles, og dette bør klargjøres mellom faglig ansvarlig og de etterlatte.

Dersom adressen til fornærmede eller etterlatte ikke er tilgjengelig for helsetjenesten, for eksempel på grunn av hemmelig eller skjermet adresse, skal politiet anmodes om å bistå med varsling.

Det framgår ikke for phvl. § 5-6c, verken av lov, forarbeider eller rundskriv, hvem som skal ta stilling til om varsling er ønsket eller ikke dersom offeret eller etterlatte er mindreårig. Det er rimelig å ta utgangspunkt i samme retningslinjer som for straffegjennomføringsloven, se punkt 4.2.2, ikke minst fordi forarbeidene legger opp til så lik forståelse som mulig.

Det er lovfestet klagerett på den faglig ansvarliges beslutninger knyttet til varslingsplikten. Mens fornærmede i straffesaken eller dennes etterlatte mest sannsynlig vil påklage at varsling i et konkret tilfelle, eller mer generelt, ikke vil finne sted, vil domfelte mer ofte påklage at slik varsling er vedtatt eller har skjedd. Klageinstans er fylkesmannen. Det er beslutningene til den faglig ansvarlige som kan påklages og eventuelt overprøves slik at varsling/ikke-varsling for framtiden skjer ut fra vurderingene i klagerunden.

Varslet skal gis i så god tid som mulig, slik at fornærmede eller dennes etterlatte kan innrette seg etter det. Det må framgå uttrykkelig av varselet at fornærmede eller etterlatte kan reservere seg mot ytterligere varsel i framtiden.

Det framgår av Prop. 91 L (2012–2013) at den faglig ansvarliges beslutning om varsling, eller det ikke å varsle, er enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, og det henvises til forvaltningslovens regler om klage, innsyn mv. Spørsmålet om klagerett når det gjelder varsling fra kriminalomsorgen er ikke regelfestet i straffegjennomføringsloven, men innfortolket i retningslinjene, se punkt 4.2.3.

Det kan i utgangspunktet synes påfallende at disse klagesakene skal behandles av fylkesmannen og ikke av kontrollkommisjonen som ellers er klageinstans etter avgjørelser etter phvl. kap. 5. Fylkesmannen er ikke inne i bildet vedrørende andre avgjørelser etter bestemmelsene i phvl. kap. 5.

Det er per 1. januar 2019 ikke gitt forskriftsbestemmelser om varslingsplikten etter forskriftshjemmelen i § 5-6c sjuende ledd. Heller ikke er det bestemmelser i psykisk helsevernloven (forskrift 16. desember 2011 nr. 1258) med relevans for varslingsplikten.

4.3.3 Praksis

Helse- og omsorgsdepartementet utga i september 2013 Rundskriv I-4/2013 *Endringer i psykisk helsevernloven – Varsling av fornærmede og etterlatte, nattelåsing av pasientrom m.m.* som nettopp omhandler forståelsen av de aktuelle regelendringene. Helsedirektoratet har også gitt visse retningslinjer for lovforståelsen i Rundskriv I-1/2017 *Psykisk helsevernloven og psykisk helsevernloven med kommentarer*, sist oppdatert 29. november 2017. De to rundskrivene er ikke samstemt idet I-1/2017 ikke viser til synspunkter eller vurderinger i I-4/2013. Innholdet er like fullt ganske likt idet begge rundskrivene lener seg tungt på forarbeidene til § 5-6c.

Det understrekes i rundskrivene at bestemmelsene som er gjennomgått i punkt 4.3.2, pålegger faglig ansvarlig å varsle fornærmede eller etterlatte om nærmere angitte vedtak og hendelser som medfører risiko for at de vil kunne treffe på den domfelte. Det skal varsles om vedtak om hvilken institusjon som skal ha behandlingsansvaret for den domfelte og om vedtak om overføringer av domfelt fra døgnopphold i institusjon til døgnopphold utenfor institusjon og fra døgnopphold i én institusjon til døgnopphold i en annen institusjon. Det understrekes i rundskrivet at *regional sikkerhetsavdeling* i denne sammenheng regnes som egen institusjon, slik at overføringer til/fra regional sikkerhetsavdeling omfattes av varslingsplikten. Etter annet punktum omfatter varslingsplikten også overføring mellom ulike sikkerhetsnivåer innen samme institusjon.

I vurderingen av om det vil være *av betydning* å bli varslet skal det som nevnt legges vekt på om avgjørelsen eller hendelsen innebærer en endring i risikoen for at de kan treffe på domfelte utenfor institusjonen, slik at fornærmede eller etterlatte kan forberede seg på dette, se for øvrig punkt 4.3.2 for momenter til denne vurderingen.

Når det gjelder å varsle om tidspunkt for *enkeltpermisjoner*, er det lovfestet en varslingsplikt hvis det er av *særlig betydning* for fornærmede/etterlatte. Det er altså en høyere terskel for varsling av permisjoner da varsling av hver eneste enkeltpermisjon kan innebære unødig byråkratisering og uro hos fornærmede og etterlatte. Varigheten av permisjonen(e) og geografisk avstand vil være momenter av betydning ved denne vurderingen. Faglig ansvarlig bør generelt orientere fornærmede og etterlatte om permisjons- og utgangs praksis samtidig som det varsles om overføring mellom institusjoner og nivåer.

Ved rømning foreligger i utgangspunkt en varslingsplikt. Det gjelder også dersom domfelte ikke kommer tilbake etter permisjon, men da må valget av varslingstidspunkt ta utgangspunkt i hvor lang tid det er gått siden domfelte skulle vært tilbake.

Tredje ledd pålegger varsling dersom det er av betydning for fornærmede i straffesaken eller dennes etterlatte å få kjennskap til tidspunktet for opphør av dom på tvungent psykisk helsevern. Dette presiseres i lovteksten at dette varslat skal gis på forhånd. Dette innebærer at varsel kan bli gitt før avgjørelsen er endelig. I så fall må det informeres om at avgjørelsen kan bli endret.

Lovforståelsen i rundskrivene bør i utgangspunktet legges til grunn for praksis idet det ikke er øvrige rettskilder å støtte seg til utover lovteksten. Vi har kontaktet faglig ansvarlige ved enkelte institusjoner innen sikkerhetspsykiatrien og blitt meddelt at reglene om varsling som regel blir fulgt i praksis, men med enkelte klare ulikheter fra institusjon til institusjon.¹²

Ved sikkerhetsavdelingen Stavanger HF holdes for eksempel personlige møter med fornærmede/etterlatte hvor varslingsspørsmålene diskuteres. Ved Universitetssykehuset i Nord-Norge praktiseres også personlig kontakt, men da per telefon. I Trøndelag er det etablert en egen praksis, hvor politiet er involvert i varslingen. På Dikemark sykehus er det laget egne retningslinjer basert på § 5-6c, og informasjonen/varslingen skjer skriftlig. I Skien følges stort sett reglene.

Samtidig som det er en noe uensartet praksis, er det også fra faglig ansvarlige pekt på enkelte uheldige sider ved den vedtatte varslingsordningen. De etterlatte/berørte kan påføres unødig frykt ved gjentatte beskjeder om korte permisjoner eller endringer i gjennomføringen av særreaksjonen tvungent psykisk helsevern. Regelmessige varslinger kan vedlikeholde en forventingsangst og skape unødig mye bekymring gjennom stadige påminnelser ved slike varsler.

Likeledes er det anført av faglig ansvarlige at varsling ansees som tidkrevende og «stjeler tid» fra oppfølging av pasientene ved institusjoner med mange domfelte. Videre stilles spørsmål ved nytten av informasjon, og om informasjonen kan bidra til retraumatisering – særlig når det er gått lang tid siden det aktuelle lovbruddet.

Det er nok noe ulike holdninger til varslingsreglenes «godhet» som fører til uens praksis, og da i tillegg til at psykiatere i en behandlingssituasjon vil føle en større grad av lojalitet til pasienten enn til samfunnsoppdraget, selv om dette oppdraget er tydelig nok i sikkerhetspsykiatrien. Et flertall av de aktuelle pasientene er plassert innen sikkerhetspsykiatrien når de først er underlagt institusjonsomsorg.

Innen kriminalomsorgen vil et rundskriv fra Kriminalomsorgsdirektoratet med retningslinjer ofte måtte oppfattes som en instruks, og derved direkte bindende innad i organisasjonen. Her er det direkte styringsmulighet innad i organisasjonen. Retningslinjer i rundskrivene fra Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet vurderes nettopp som *retningslinjer*, idet de er gitt av

¹² Det kan vises til mail mottatt 3. januar 2019 fra overlege Gunnar Vik, Sikkerhetsseksjon 3A, Klinikk for Psykisk helsevern og rusbehandling i Skien, mail og brev mottatt 14. januar 2019 fra overlege Siri Anita Medalen, Helse Stavanger HF, og en oppsamlende mail mottatt 15. januar 2019 fra jurist Øivind Holst, Nasjonal koordineringsenhet for dom til tvungent psykisk helsevern, OUS.

en instans som ikke er overordnet helseforetakene og virksomheten der. Det er for eksempel fylkesmannen som er klageinstans for klager over varslingsvedtak.

Kriminalomsorgens varslingsplikt er i tråd med kriminalomsorgens hovedoppgave som er samfunnsvern, selv om attføringsaspektene også skal ivaretas. I psykisk helsevern er primæroppgaven behandling og attføring, selv om samfunnsvernoppgaver også skal ivaretas. Derfor var det under lovforarbeidene tvil om varslingsplikten skulle pålegges faglig ansvarlig eller påtalemyndigheten, se punkt 4.3.1.

Det en forutsetning etter femte ledd at den fornærmede eller etterlatte selv ønsker å bli varslet. Dette betyr imidlertid ikke at den fornærmede eller etterlatte må ta initiativet til at det skal varsles. Også hensynet til domfeltes egen sikkerhet må tillegges vekt ved vurderingen av om det skal gis varsel. Dersom det foreligger fare for hevnaksjoner o.l. mot domfelte, må hensynet til domfeltes sikkerhet avveies mot den velferdsmessige betydningen for fornærmede og etterlatte.

Faglig ansvarlig eller fylkesmannen kan beslutte at vedtak om varsling ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort, se fvl. § 42. Hvis det ikke er truffet beslutning om utsatt iverksetting, kan fornærmede eller dennes etterlatte varsles straks dette er besluttet.

Varselet bør gis i så god tid at fornærmede eller dennes etterlatte kan innrette seg etter det. Det må framgå uttrykkelig av varselet at mottakeren kan reservere seg mot ytterligere varsel i fremtiden.

Ved henvendelse til Fylkesmannen i Oslo og Viken har vi fått opplyst per mail at Fylkesmannen kun har mottatt og behandlet én klage etter varslingsreglene etter at disse trådte i kraft.¹³ Klagen kom fra domfelte og gjaldt varsling av to personer der han overfor begge hadde opptrådt svært truende, og der begge fornærmede hadde uttrykt ønske om varsling. Klager ble ikke gitt medhold, og vedtaket om varsling fra det aktuelle sykehuset ble opprettholdt.

Fylkesmannen i Oslo og Viken har ansvaret for klagebehandling som gjelder domfelte fra flere sykehus med sikkerhetssenger, slik at det ikke synes som om klagereglene er hyppig anvendt.

4.4 Noen oppsummerende og sammenlignende vurderinger med relevans for en eventuell varslingsplikt for barneverntjenesten

Det er i utgangspunktet ganske likelydende plikter om varsling som framgår av de aktuelle bestemmelsene i straffegjennomføringsloven (punkt 4.2) og psykisk helsevernloven (punkt 4.3). I stor utstrekning gjelder varslingsplikten de samme typer situasjoner der det foreligger muligheter for møter mellom domfelte og fornærmede/etterlatte. Varslingspliktene i psykisk helsevernloven er basert på pliktene i straffegjennomføringsloven. I Prop. 91 L (2012–2013) der reglene om varslingsplikt ble foreslått, er det lengre henvisninger til reglene i straffegjennomføringsloven, herunder lengre sitater fra de dagjeldende «Retningslinjene til straffegjennomføringsloven»

¹³ Fylkesmannens vedtak er blitt oversendt i anonymisert form den 4. februar 2019 sammen med en melding om at dette er den eneste klagesaken som er behandlet så langt. Vedtaket med referat fra premissene levner ingen tvil om at det overfor begge fornærmede hadde vært framsatt alvorlige trusler med bruk av våpen. Dette samt gjentakelsesfaren var bakgrunnen for at vedkommende hadde blitt dømt til tvungent psykisk helsevern.

punkt 3.39.6 om varsling av fornærmede og etterlatte når det gjelder permisjon og soningsavbrudd.

Det er stort sett de tilsvarende situasjonene som vil være relevante også ved innføring av en eventuell varslingsplikt for barneverntjenesten til fornærmede eller etterlatte. Særlig viktig er informasjon om hvilken institusjon vedkommende er plassert på, om flytting til annen institusjon, om utskrivning fra barneverninstitusjon, om eventuelle rømninger eller andre forsvinninger, og om permisjoner som går over flere døgn og der den mindreårige ikke «fotfølges» av ansatte.

Fordi instansene som står for straffegjennomføring er vant med en regelbestemt tilnærming, er det mulig å lovfeste en samlet henvisningsparagraf i straffegjennomføringsloven som viser til ulike bestemmelse med et materielt innhold. I psykisk helsevernloven ble det funnet mer hensiktsmessig å samle alle varslingsbestemmelsene i én paragraf.

Skal det innføres varslingsplikter for barneverntjenesten, vil det også der være mest hensiktsmessig med én samlet bestemmelse i barnevernloven der alle varslingssituasjonene er samlet, og da inkludert en regel som opphever den taushetsplikten for varslingssituasjonene, se nærmere utkast til varslingsregel i punkt 6.

Det er hensiktsmessig eventuelt å legge samme forståelse av fornærmede og etterlatte til grunn som framgår av Helsedirektoratets rundskriv til psykisk helsevernloven, dvs. at «etterlatte» skal forstås slik at det omfatter avdødes ektefelle, samboer, barn, foreldre eller søsken.

På tilsvarende måte som i phvl. § 5-6c bør det lovfestes at den fornærmede eller etterlatte selv ønsker å bli varslet. Eventuelle varslingsplikter må hensynta den mindreåriges egen sikkerhet ved vurderingen av om det skal gis varsel eller ikke. Dersom det foreligger fare for hevnersjoner o.l. mot den mindreårige, må hensynet til den mindreåriges sikkerhet gå foran den velferdsmessige betydningen for fornærmede og etterlatte.

Ett viktig spørsmål er om det skal være en plikt til å varsle, eller om det heller bør gis en diskresjonær bestemmelse som tilsier at barneverntjenesten *kan* varsle dersom det vurderes å være en nærliggende fare for nye voldsepisoder. Både i straffegjennomføringsloven og psykisk helsevernloven er det lovfestet en *plikt* til å varsle i bestemte situasjoner. Denneplikten suspenderes etter lovbestemmelsene bare når fornærmede og etterlatte gir uttrykk for at de ikke ønsker varsling, eller når sikkerheten til den domfelte tilsier dette.

I barneverntjenesten vil det være større grunn til å vurdere varslingsbehovet mer konkret, både hva gjelder vurderingen av den mindreåriges skadepotensial og fornærmede og etterlattes behov.

Som vi understreker i punkt 6 finner vi at mothensynene, både på individ og gruppenivå, tilsier at varslingsregler ikke bør gis, i alle fall med mindre det samtidig fortas lovendringer som tilsier at barneverntjenesten skal ivareta samfunnsvernoppgaver også i situasjoner der dette står i motstrid til hensynet til barnets beste.

Enten det åpnes for en plikt til å varsle, eller en skjønnsmessig rett til å varsle, må det innføres klageordninger på tilsvarende måte som i straffegjennomføringsloven (punkt 4.2.3) og psykisk helsevernloven (punkt 4.3.3). Det framstår som naturlig at fylkesmannen er klageinstans, idet

fylkesmannen blant annet er klageinstans for alle tvangsinngrep etter rettighetsforskriften som er hjemlet i barnevernloven.

Disse spørsmålene og utfordringene som en eventuell varslingsregel reiser, er nærmere drøftet i punkt 6.

5. Utenlandsk rett

5.1 Innledning

Oppdragsavtalen tilsier en kartlegging og beskrivelse av rettstilstanden i andre sammenlignbare land, herunder om hensyn bak eventuelle lignende regler på området.

Vi har begrenset informasjonsinnhenting til nordiske land. En tilsvarende avgrensning ble valgt i NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*. I NOU 2016: 16 punkt 6.6 redegjøres for rettighetspreget i andre land, og framstillingen er her begrenset til rettsstillingen i øvrige nordiske land. I punkt 13.5 om kontakt og samvær i andre land er framstillingen av nordisk rett supplert med engelske forhold. Andre steder inndras ikke komparativ rett.

I England er den kriminelle lavalderen 10 år, og der er derfor ingen grunn for i denne utredningen å innhente engelske regler. Alle nordiske land har 15 års grense for strafferettslig tilregnelighet.

Informasjonen er innhentet ved direkte kontakt med utvalgte strafferettsjurister i tre av landene,¹⁴ og ved en bestilt betenkning hva gjelder svensk rett.¹⁵

5.2 Sverige

Det finnes i svensk rett ingen uttrykkelig regel som innebærer at offer for en voldshandling, eller nærstående eller etterlatte til offeret, skal meddeles når det er en mindreårig gjerningsperson som forlater et behandlings- eller omsorgssted, for eksempel innenfor barnevernet, der vedkommende er eller har vært plassert.

For at slik meddelelse skal kunne gis, kreves som regel at det enten gjelder en person som er dømt til og gjennomfører fengselsstraff (se fängelseförordningen (2010:2010) 35-36 §§) eller dømt til og gjennomfører «rättspsykiatrisk vård» (se lag om rättspsykiatrisk vård (1991:1129) 28 §).

Her er reglene ganske så like som i Danmark og Norge. Etter fängelseförordningen § 35 og § 36 kan det gis meddelelse til «målsägande» (offeret) etter forespørsel om slik underretning er ønsket, se fängelseförordningen § 35 med følgende ordlyd:

«Om en intagen avtjänar straff för ett brott som har riktats mot någons liv, hälsa, frihet eller frid, ska målsäganden tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om

¹⁴ Professor Trine Baumbach, Det Juridiske Fakultet, Universitetet i København, professor Ragnheiður Bragadóttir, Faculty of Law, University of Iceland og og lic.jur. Håkan Stoor, 00350 Helsingfors.

¹⁵ Betenkningen er utarbeidet av Linnea Larsson, jurist ved Institutet för Medicinsk Rätt AB, SE-181 24 Lidingö. – Avgitt 10. januar 2019.

1. i vilken anstalt den intagne är placerad,
2. den intagne förflyttas till en annan anstalt eller överförs till en annan stat för verkställighet av straffet där,
3. den intagne vistas utanför anstalt enligt 9 kap. 1 §, 10 kap. 1-4 §§ eller 11 kap. 1 § fängelselagen (2010:610),
4. den intagne, eller Kriminalvården, ansöker om omvandling enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid,
5. den intagne frigges,
6. den intagne rymmer eller fritas, eller
7. den intagne uteblir efter permission eller någon annan vistelse utanför anstalten.

En begärd underrättelse om en planerad vistelse utanför anstalten behöver inte lämnas i de fall en underrättelse på grund av beslutad bevakning eller andra förhållanden framstår som uppenbart obehövlig. Detsamma gäller när en underrättelse kan befaras medföra fara för den intagnes liv eller hälsa. Förordning (2015:115).»

I samme lov § 36 gis regler om når og hvordan slik underretning skal gis:

«En underrättelse enligt 35 § ska lämnas i lämplig tid och utformas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

En underrättelse ska innehålla information om de regler som gäller för meddelande av kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud, om inte sådan information har lämnats tidigare. Förordning (2011:974).»

I lag om rättspsykiatrisk vård § 28 heter det tilsvarende:

«Ges en patient rättspsykiatrisk vård som är förenad med särskild utskrivningsprövning ska chefsöverläkaren, om det behövs med hänsyn till brottet och övriga omständigheter, ge målsäganden möjlighet att begära att bli underrättad när

1. patienten har lämnat sjukvårdsinrättningen utan tillstånd eller inte har återvänt dit sedan tiden för ett tillstånd att vistas utanför inrättningens område har gått ut eller tillståndet har återkallats,
2. beslut har fattats om att patienten får vistas utanför sjukvårdsinrättningens område,
3. beslut har fattats om att patienten ska genomgå öppen rättspsykiatrisk vård, eller
4. beslut har fattats om att vården ska upphöra.

Önskar målsäganden underrättelse, ska en sådan ges vid beslut som anges i denna paragraf innan patienten lämnar vårdinrättningen och annars så snart som möjligt.

Om det finns särskilda skäl får en sådan underrättelse lämnas utan att målsäganden begärt att bli underrättad.

Underrättelsen ska utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Underrättelsen ska innehålla information om de regler som gäller för meddelande av kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud. Lag (2011:490).»

Som i øvrige nordiske land er dette regler som ikke omfatter mindreårige gjerningspersoner som av den grunn ikke kan dømmes til straff eller «rättsspsykiatrisk vård». Den kriminelle lavalderen er i alle nordiske land 15 år.

Det kan like fullt finnes muligheter for å gi slik informasjon, men dette krever da avveining av flere ulike regelsett som gjelder for henholdsvis taushetspliktsregler og pasientens krav på integritetsbeskyttelse på den ene siden, og da vurdert opp mot en nærliggende og alvorlig fare for angrep mot liv og helse dersom slik informasjon ikke blir gitt, se nærmere punkt 5.6. I Sverige er det noe ulike regler om taushetsplikt i henholdsvis privat og offentlig virksomhet, og dette kan gi noe ulike utgangspunkter for disse avveiningene.

Men det viktigste er å fastslå at det ikke foreligger regler av den typen som denne utredningen skal vurdere, dvs. en nærmest automatisk varslingsplikt dersom en fornærmet eller etterlatt vil kunne støte på en gjerningsperson som er ute på «frifot» eller «på egen hånd», om da vedkommende var mindreårig da et alvorlig lovbrudd ble begått og derfor er uten straffansvar.

5.3 Danmark

De lovene det vises til nedenfor for presentasjonen av dansk rett, er *Straffeloven* (LBK nr 1260 af 23/10/2007), *Retsplejeloven* (LBK nr 1284 af 14/11/2018) og *Lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet* (LOV nr 1705 af 27/12/2018). Ungdomskriminalitetsloven § 2 avgrenser virkeområdet til barn og unge i alderen 15 til 17 år som er idømt fengselsstraff for personfarlig kriminalitet eller idømt fengselsstraff for anden alvorlig kriminalitet ved overtredelse av straffeloven, lov om euforiserende stoffer, våpenloven eller knivloven, og som samtidig vurderes å være i særlig risiko for at begå ytterligere kriminalitet.

Ungdomskriminalitetsloven kommer også til anvendelse for barn og unge i alderen 10 til 14 år, som har oppholdstillatelse eller fast, lovlig opphold i Danmark, og som er mistenkt for personfarlig kriminalitet eller mistenkt for anden alvorlig kriminalitet ved overtredelse av straffeloven, lov om euforiserende stoffer, våpenloven eller knivloven, og som samtidig vurderes at være i særlig risiko for at begå ytterligere kriminalitet.

Utgangspunktet i dansk rett er at en lovbrøyer, over den kriminelle lavalder på 15 år (dansk straffelov § 15), skal idømmes en fengselsstraff dersom lovbruddet er alvorlig nok. Om forholdene tilsier det, vil lovbrøyeren bli «mentalundersøgt», og hvis vedkommende enten var «utilregnelige på grund af sindssygdom eller tilstande, der må ligestilles hermed», straffes vedkommende ikke (dansk straffelov § 16). Tilsvarende gjelder personer som er «mentalt retarderede i højere grad».

Hvis vedkommende blir frifunnet etter straffelovens § 16, vil vedkommende bli idømt en foranstaltning etter straffelovens § 68.

Hvis vedkommende befant seg i «en tilstand, der var betinget af mangelfuld udvikling, svækkelse eller forstyrrelse af de psykiske funktioner – som ikke er omfattet af § 16 – ville retten i stedet for straf kunne træffe bestemmelse om foranstaltninger som nævnt i straffelovens § 68, 2. pkt., jf. straffelovens § 69». De aktuelle foranstaltningene til erstatning for fengselsstraff må vurderes til å være mere formålstjenlige enn fengselsstraff for den aktuelle lovbrøyeren. Om dette ikke er tilfellet, og det skjer ikke så rent sjeldent, blir en ordinær fengselsstraff utmålt.

Strl. § 68 fastslår hva som ligger i «foranstaltninger»:

«Hvis en tiltalt frifindes for straf i medfør af § 16, kan retten træffe bestemmelse om anvendelse af andre foranstaltninger, der findes formålstjenlige for at forebygge yderligere lovovertrædelser. Såfremt mindre indgribende foranstaltninger som tilsyn, bestemmelser vedrørende opholdssted eller arbejde, afvænningsbehandling, psykiatrisk behandling m.v. ikke findes tilstrækkelige, kan det bestemmes, at den pågældende skal anbringes i hospital for sindslidende, i institution for personer med vidtgående psykiske handicap eller under tilsyn med mulighed for administrativ anbringelse eller i egnet hjem eller institution til særlig pleje eller forsorg. Anbringelse i forvaring kan ske under de betingelser, der er nævnt i § 70.»

Varslingsreglene står i Retspleielovens § 741g som gjengis nedenfor. De relevante setningene, som kommenteres under, er uthevet med kursiv i lovteksten under:

«Stk. 1.

I sager, hvor der er afsagt dom om ubetinget fængselsstraf for en grovere overtrædelse af straffeloven, hvor vold, trusler eller anden personfarlig kriminalitet indgår, eller en seksualforbrydelse, *underrettes den forurettede efter anmodning om tidspunktet for den dømtes første uledsagede udgang og løsladelse og om eventuel undvigelse*, hvis den dømte har været varetægtsfængslet før dom og ikke har været løsladt mellem dommens afsigelse og fuldbyrdelse. I sådanne tilfælde underrettes den forurettede desuden efter anmodning, *hvis gerningsmanden under afsoning og på institutionens område med institutionens viden medvirker i optagelserne til et tv- eller radioprogram produceret til udsendelse her i landet, hvori den pågældende har en fremtrædende rolle, eller i et portrætinterview i et dansk dagblad*. Det samme gælder ved medvirken i optagelserne af et sådant tv- eller radioprogram eller interview uden for institutionens område i tilfælde, hvor institutionen har meddelt tilladelse til udgang med viden herom. *Er den forurettede afgået ved døden, underrettes den forurettedes nære pårørende efter anmodning*. Underretning kan afslås, hvis væsentlige hensyn til gerningsmanden taler for det.

Stk. 2.

Reglerne i stk. 1 finder tilsvarende anvendelse, hvis gerningsmanden er dømt til anbringelse efter straffelovens §§ 68, 69, 73 eller 74 a eller til forvaring efter straffelovens § 70.

Stk. 3.

Justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om underretningsordningen, herunder om, at afgørelser ikke kan påklages til en højere administrativ myndighed.»

Strafferettsprofessor Trine Baumbeck, Københavns Universitet, som også er kjent for sitt «offer-perspektiv» på strafferettens område, opplyser at det så langt hun kjenner til, ikke er planer om tilsvarende varslingsregler overfor lovbrøytene under den kriminelle lavalder.

Til forskjell fra Norge ser vi at det også er varslingsregler som gjelder ved opptak til TV- eller radioprogram, eller ved portrettintervju i dansk avis.

Varslingsreglene gjelder som i Norge den «forurettede» (norsk: fornærmede), og dersom vedkommende er død, skal den forurettedes «nære pårørende» skje «etter anmodning».

Og i stk. 2 fastslås at tilsvarende varslingsregler gjelder også for utilregnelige som er dømt til anbringelse, for eksempel i mental-institusjon (norsk: psykisk helsevern), mens stk. 3 er en forskriftshjemmel.

For lovbrutere under 15 år gjelder den nylig vedtatte «ungdomskriminalitetsloven». I denne loven finnes ingen regler om varsling («underrettelse») av fornærmede eller etterlatte. Derimot finnes en bestemmelse om at den mindreåriges kommune skal varsles dersom vedkommende unndrar seg tiltak som bestemt av Ungdomskriminalitetsnævnet. Dette framgår av § 50 med følgende ordlyd (relevante setninger er uthevet med kursiv i lovteksten under):

«Stk. 1.

Unndrager barnet eller den unge sig tilsynet etter § 47, eller etterlever barnet eller den unge ikke Ungdomskriminalitetsnævnets afgørelse, jf. §§ 12-14 og § 18, stk. 2, skal ungekriminalforsorgen træffe foranstaltninger med henblik på at genetablere tilsynet og sikre, at barnet eller den unge efterlever Ungdomskriminalitetsnævnets afgørelse.

Stk. 2.

Fører foranstaltningerne ikke til, at tilsynet genetableres, eller undlader barnet eller den unge fortsat at efterleve Ungdomskriminalitetsnævnets afgørelse, skal *ungekriminalforsorgen indberette sagen til nævnet og underrette barnets eller den unges opholdskommune*. Er den unge ved dom eller som vilkår for prøveløsladelse underlagt vilkår om at efterleve Ungdomskriminalitetsnævnets afgørelse, jf. straffelovens § 57, nr. 10, *skal ungekriminalforsorgen foretage indberetning til kriminalforsorgen.*»

Den eneste underrettelse som skal skje til forurettede, er om møte i *Ungdomskriminalitetsnævnet* som i møte fastsetter reaksjonen mot lovbrudd. I § 28 stk. 4 framgår at «Nævnet underretter eventuelle forurettede og, hvis forurettede er under 18 år, forældremyndighedsindehaverne om mødet i nævnet.»

I motsetning til Norge der tiltak overfor lovbrutere under 15 år skjer i barnevernets regi ved plassering etter barnevernlovens bestemmelser, har tydeligvis Danmark opprettet en egen «kriminalomsorg for barn og unge» som da pålegger underrettelsesplikter til den aktuelle kommune, noe som ikke framstår som aktuelt i Norge der nettopp barneverntjenesten er kommunalt forankret, selv om institusjonsvirksomheten er et statlig ansvar.

Idet denne loven er så ny, er det ikke grunn til å tro at varslingsregler for mindreårige lovbrutere til fornærmede/etterlatte vil bli lovfestet i nær framtid. Imidlertid finnes flere bestemmelser i denne loven der *kommunen* skal underrettes om gjennomføringen av reaksjonen. Selve reaksjonen kan skje i ulike typer institusjoner, se § 32 om «Gennemførelse af en ungefaglig undersøgelse under ophold på en institution, indlæggelse på et sygehus eller benyttelse af et børnehus»; § 14 stk. 2-4 om «Anbringelse uden for hjemmet uden samtykke»; § 15 om «Anbringelse på delvis lukkede døgninstitutioner eller afdelinger»; § 16 om «Anbringelse på sikrede døgninstitutioner»; § 17 om «Anbringelse på særligt sikrede afdelinger»; og § 18 stk. 1 om «Tilbageholdelse i forbindelse med en anbringelse».

5.4 Finland

I Finland er det en pågående (per 1. januar 2019) diskusjon om «tvång inom vården». Det har vært utkast til en alminnelig lov om dette, men arbeidet er for tiden lagt på is. Det er forventet at spørsmålene kan reises på ny av en eventuell ny regjering etter riksdagsvalget som finner sted i april 2019.

I fängelselagen, 19 kap. 4 § er det omtrent tilsvarende bestemmelser som i den norske straffegjennomføringsloven. Bestemmelsens tittel er «Anmälan om att en fånge frigivits eller avlägsnat sig från fängelset», og den lyder vilja (relevante setninger er uthevet med kursiv i lovteksten under):

«Anmälan om att en fånge frigivits eller avlägsnat sig från fängelset får lämnas till målsäganden eller någon annan person, om det på grund av fångens beteende eller av denne framförda hotelser finns grundad anledning att misstänka att fången gör sig skyldig till ett brott som riktar sig mot någondera av de ovannämndas liv, hälsa eller frihet eller mot en sådan persons liv, hälsa eller frihet som står någondera av dem nära. Har fången meddelats besöksförbud enligt lagen om besöksförbud¹⁶ eller en skyddsåtgärd som anmälts till informationssystemet för polisärenden med stöd av 4 § i lagen om tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor¹⁷, kan anmälan också göras till den som förbudet eller åtgärden avses skydda.

Om en målsägande på det sätt som avses i 4 kap. 19 § i förundersökningslagen har meddelat att han eller hon vill få en anmälan om att en fånge som har dömts för våldtäkt, grov våldtäkt, tvingande till sexuell handling, sexuell utnyttjande, sexuell utnyttjande av barn, grovt sexuell utnyttjande av barn, dråp, mord, dråp under förmildrande omständigheter, grov misshandel, förberedelse till grovt brott mot liv eller hälsa, grovt hemfridsbrott, grovt frihetsberövande, människohandel, grov människohandel, tagande av gisslan, förberedelse till tagande av gisslan, olaga förföljelse, grovt rån eller förberedelse till grovt rån, eller försök till eller medverkan till ett sådant brott, *har frigivits, rymt, utan tillstånd har avlägsnat sig från ett fängelse, inte återvänt till fängelset vid den tidpunkt som anges i beslutet om permission eller i något annat tillstånd samt före den tidpunkt som avses i 14 kap. 3 § i denna lag har beviljats tillstånd att avlägsna sig från fängelset utan övervakning eller under sådan övervakning som avses i 8 § 3 mom. i det kapitlet*, ska målsäganden utan ogrundat dröjsmål få en sådan anmälan, om Brottsförhållandenmyndigheten har underrättats om målsägandens begäran enligt 2 kap. 1 a § i denna lag eller 2 kap. 2 § i häktningslagen. *Målsäganden ska underrättas också om den ovannämnda i 14 kap. 3 § i denna lag avsedda tidpunkten från och med vilken en fånge kan beviljas permission på basis av strafftidens längd och om den första permission som beviljats på denna grund samt om överförande av verkställigheten av fängelsestraffet till en annan stat. För att ovannämnda anmälningar ska få göras krävs det att detta inte bedöms äventyra fångens liv eller hälsa.*

Anmälan enligt denna paragraf ska göras finkänsligt. Målsäganden eller någon annan som hotas och som avses i denna paragraf får inte underrättas mot deras uttryckliga vilja.»

I Finland finnes ingen motsvarende regel i psykisk helsevernlovgivningen. Det finnes heller ingen tilsvarende regler innen barnevernslovgivningen.

Det forventes nedsatt et lovutvalg for å vurdere de nåværende reglene i barnevernet (barnskyddslagen), og det er mulig at dette utvalget også kommer til å behandle muligheten/ønskeligheten av å ha varslingsregler når mindreårige – under kriminell lavalder – har

¹⁶ Se lag 4. desember 1998 nr. 898 om besöksforbud.

¹⁷ Se lag 20. mars 2015 nr. 227 om «tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor».

begått alvorlige lovbrudd og er på permisjon eller utskrives fra barneverns- eller behandlingsinstitusjon, og da for å beskytte fornærmede eller etterlatte.

Slike varslingsregler ligger uansett langt fram i tid.

5.5 Island

I *lov om offentlig retspleje* nr. 88/2008 finnes følgende bestemmelser om politiets og påtalemyndighetens opplysningsplikt overfor offeret.

Offeret skal få beskjed dersom:

- 1) anmeldelsen er avvist eller der er tatt beslutning om ikke å etterforske saken videre,
- 2) saken ikke fremmes på grund av bevismangel,
- 3) påtalemyndighetens vil ikke anklage av ulike grunner, for eksempel når der er tale om bagatellmessige saker som avgjøres med bøter,
- 4) det er reist tiltale i saken,
- 5) dommens avgjørelse.

Der er i islandsk rett ingen bestemmelser om at offeret eller offerets pårørende skal opplyses, hvis/når gjerningsmannen får permisjon fra fengslet eller er satt fri etter gjennomført straffereaksjon. Heller ikke gjelder noen informasjonsplikter for mindreårige lovovertridere.

5.6 Oppsummerende vurderinger

Om man ser de fem nordiske landene samlet, kan det synes som om det er ganske likeartede regler i Norge, Sverige og Danmark. Her finnes varslingsregler for straffedømte i straffegjennomføringsloven (N), retsplejeloven (D) og fängelseförordningen (S), og for lovbrutere dømt til psykiatrisk tvangsvård i psykisk helsevernloven (N), retsplejeloven (D) og lag om rättspsykiatrisk vård (S). I Finland finnes varslingsregler bare i fängelselagen, og derved ingen paralleller for innsatte som i psykiatriske anstalter. På Island finnes ikke varslingsregler for noen av disse institusjonstypene.

Ingen av landene har varslingsregler når alvorlige lovbrudd er begått av mindreårig person og vedkommende er plassert i behandlings- eller omsorgsinstitusjon og får permisjoner, rømmer eller blir skrevet ut. Det synes heller ikke som om slike regler er under planlegging eller utarbeidelse i våre naboland. Så her vil eventuelt nye norske regler utgjøre et unntak.

Det understrekes i betenkningen fra Institutet för Medicinsk Rätt AB¹⁸ at den mindreårige kan samtykke til slik videreformidling av informasjon til offer eller etterlatte om den mindreårige vurderes som samtykkekompetent. Dersom den mindreårige ikke har oppnådd tilstrekkelig alder til alene å være samtykkekompetent, vil foreldrenes kunne gi slikt samtykke. Tilsvarende regler finnes også i øvrige nordiske land.

Etter den norske barnevernloven er aldersgrensen 15 år i saker som gjelder for den unges selvstendige samtykkerett til institusjonsopphold etter atferdsbestemmelsene, se bvl. § 4-26. Det er

¹⁸ Betenkningen fra Institutet för Medicinsk Rätt AB. – Avgitt 10. januar 2019.

rimelig å legge tilsvarende aldersgrense til grunn også for et eventuelt samtykke til varsling av offer eller etterlatte. Vi går ikke inn på videre drøfting av dette spørsmålet i denne sammenhengen.

Det er også, etter nordisk rett, muligheter for å gi slik informasjon ut fra nødrettslige betraktninger, og da etter avveining av ulike regelsett som gjelder for henholdsvis taushetspliktsregler vurdert opp mot at det kan foreligge nærliggende og alvorlig fare for liv og helse dersom slik informasjon ikke blir gitt. Da er vi tett på den norske lovgivning som pålegger en generell informasjonsplikt for å avverge alvorlige lovbrudd (strl. § 196).¹⁹ Det er også i bvl. § 6-7 tredje ledd åpnet for å gi opplysninger til andre forvaltningsorganer og til profesjonsutøvere for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse. Se nærmere punkt 6 om dette.

6. Vurderinger og tilrådninger

6.1 Innledning

Med utgangspunkt i fremstillingens deskriptive deler skal det her gjennomføres en avveining av ulike hensyn som gjør seg gjeldende både på samfunnsnivå og i barneverntjenesten spesielt. Hensynet til fornærmede, eventuelt dennes etterlatte, som kan tilsi innføring av varslingsregler må blant annet avveies mot hensynet til barnet som har begått alvorlige lovbrudd.

Oppdraget gjelder utredning av en begrenset problemstilling. Eventuelle varslingsregler skal virke innenfor et fagområde der både faglige hensyn og rettslige reguleringer virker sammen og er i utvikling. En avveining av ulike hensyn som taler for og mot varslingsregler må også skje under hensyntaken til andre tjenester og rettsregler, da spesielt innen helsetjenesten og kriminalomsorgen. Avveiningen vil dermed bli sammensatt.

I punkt 6.2 foretas en vurdering av behovet for innføring av varslingsregler med utgangspunkt i en sammenlikning av hvilke forhold som gjør seg gjeldende innen henholdsvis kriminalomsorgen, psykisk helsevern og barneverntjenesten. I avveiningen drøftes også hensynet til samfunnsvernet og de spesielle forholdene som preger personvernet i barneverntjenesten der barns sårbarhet må særlig hensyntas. Grunnleggende hensyn til barnets beste og medvirkning skal ligge til grunn for barneverntjenestens tilbud.

Punkt 6.2 konkluderer med vår primære tilrådning om at det ikke anbefales innføring av varslingsregler i barneverntjenesten.

I punkt 6.3 er det i henhold til oppdraget, for det tilfellet at departementet like fullt vil fremme forslag om slike varslingsregler, utarbeidet utkast til hvordan et begrenset varslingsregime i barneverntjenesten eventuelt kan lovfestes i ny § 4-28a. Det er utarbeidet både utkast til lovbestemmelser og til «spesielle merknader» for å belyse og presisere bestemmelsenes nærmere innhold.

¹⁹ Se nærmere: Morten Holmboe, *Tale eller tie, Om plikt til å avverge alvorlige lovbrudd og uriktige domfellelser*, Gyldendal Juridisk, 2017.

6.2 Avveining av hensyn. Primær tilrådning

6.2.1 Behovet for varslingsregler i barnevernet

Ny lovgivning vil ofte være begrunnet i ønsket om å styre samfunnet i en retning basert på verdi- eller politiske betraktninger. Lovgivning kan også være motivert av ønsket om å løse store og små samfunnsmessige utfordringer som oppstår og som lovgiver ikke har forutsett ved utarbeidelse av gjeldende lover og regler. I noen vil grad ny lovgivning eller lovendring også kunne være motivert av enkelthendelser eller fenomener, der effekten av lovgivningen- eller endringen ikke får betydning for så mange. Et eksempel her kan være den raske utarbeidelsen og vedtakelsen av phvl. kap. 4A med innføring av hjemmel til etablering av en enhet med særlig høyt sikkerhetsnivå for det tilfellet at Anders B. Breivik skulle bli dømt til tvungent psykisk helsevern. Slik gikk det ikke, og per i dag er det ikke etablert noen slik enhet i Norge.

I Barnevernlovutvalgets utredning²⁰ kapittel 3 gjennomgås hvilke utfordringer som følger av någjeldende barnevernlov. Her er behovet for innføring av varslingsregler på barnevernfeltet ikke omtalt.

Her i utredningen, under punkt 5, er det redegjort nærmere for rettstilstanden i sammenlignbare land. Det er ikke innhentet kriminalitetsstatistikk fra disse landene, men ingen av de nordiske landene har sett behovet for innføring av varslingsregler når barn under kriminell lavalder begår alvorlig lovbrudd.

Spørsmålet om innføringen av en varslingsregel på barnevernfeltet i Norge har dels utgangspunkt i henvendelser til departementet etter en situasjon der en 14 år gammel gutt drepte en jevnaldrende person.²¹

I utredningens punkt 2.3 er det redegjort for noen utviklingstrekk og tendenser i kriminalitetsbildet i Norge der gjerningspersonen er mindreårig. Det er flere usikkerhetsmomenter ved disse statistikkene fordi tallmaterialet dels er basert på anmeldelser og fordi tallmaterialet ikke nødvendigvis er kategorisert for aldersgruppen under 15 år. Dataene inneholder informasjon om type lovbrudd og ilagt reaksjon der gjerningspersonen var over strafferettslig lavalder. Det er ikke mulig å tallfeste hvor mange saker med gjerningsperson under 15 år som er etterforsket nærmere etter straffeprosessloven (strprl.) § 224 andre ledd.

Barn under kriminell lavalder begår mange lovbrudd, men i mindre grad alvorlige lovbrudd der en varslingsregel kunne være aktuell. De som begår de fleste og mest alvorlige lovbruddene, som alvorlig voldsutøvelse, voldtekt, bruk av våpen og drap, er gjerne over strafferettslig lavalder. Disse møter reaksjoner innen kriminalomsorgen og psykisk helsevern der varslingsregler allerede gjelder.

Det er heller ikke mulig å identifisere om noen av personene i barneverninstitusjoner som er registrert i Barne- ungdoms og familiedirektoratets statistikk har begått alvorlige lovbrudd i forkant av plasseringen. Antallet plasseringer av barn under 15 år er imidlertid relativt lavt. Det er anslagsvis mellom 5 og 10 barn under 15 år plassert i barneverninstitusjon til enhver tid. En nærmere

²⁰ Utredning om varslingsregler i barnevernet, 2017, s. 10.

²¹ Utredning om varslingsregler i barnevernet, 2017, s. 10.

kartlegging av hvem av disse som eventuelt har begått alvorlige lovbrudd vil kreve en kvalitativ tilnærming. Det er imidlertid lite sannsynlig at mange av disse har begått alvorlige lovbrudd.

Tallmaterialet gir ikke noe entydig og sikkert bilde, men det er ikke indikasjoner på at man står overfor ett stigende samfunnsproblem i Norge der barn under kriminell lavalder begår alvorlige lovbrudd hvor en varslingsregel kan være aktuell. Innføring av en varslingsregel vil mest sannsynlig ha betydning i et svært begrenset antall saker og overfor et lite antall personer, som i allerede nevnte drapssak med 14-årig gjerningsperson. Innføring av en varslingsregel vil derfor ha begrenset betydning på gruppenivå.

Politiet kan, med hjemmel i strprl. § 222 c, pålegge barn under 15 år oppholdsforbud et bestemt sted, maksimalt for seks måneder av gangen. Det er uklart om dette er en bestemmelse som i praksis blir tatt i bruk i situasjoner der et slikt oppholdsforbud kan ivareta det samme formålet som varslingsregler. Det ligger utenfor utredningsoppdraget å foreta praksisinnhenting og vurdere politiets innsats på dette området.

6.2.2 Hensynet til fornærmede og betydningen av hensynet til samfunnsvern på ulike rettsområder

Varslingsreglene skal ivareta offerets behov for følelse av trygghet og forutberegnelighet. Reglene hører systematisk hjemme i forlengelsen av rettigheter som er gitt offeret i etterforskningsfasen og under domstolsbehandlingen av straffesaken, se nærmere om dette i punkt 4.3.1. Varslingsregler i barneverntjenesten vil på samme måte kunne gi fornærmede og etterlatte mulighet for å innrette seg slik at de minsker risikoen for ubehag ved å treffe på gjerningspersonen uten forvarsel i lokalsamfunnet.

Fornærmede og etterlatte er etter hvert gitt en aktiv rolle i straffesaken gjennom egen forklaring til politiet og i hovedforhandlingen, herunder innsynsrett i straffesakens dokumenter, representasjon i rettsmøter der spørsmål om varetektsfengsling behandles, ved representasjon under åstedsbefaringer eller rekonstruksjoner og ikke minst under hovedforhandling, jf. endringslov 7. mars 2008 nr. 5. Bistandsadvokaten kan være aktiv, stille spørsmål til tiltalte, vitner og sakkyndig etter strprl. § 291a og protestere på spørsmål som blir stilt til fornærmede/etterlatte. Fornærmede og etterlatte får også innsyn i avgjørelsen i ettertid. Også allmenheten har innsyn i avgjørelsen da straffesaker er åpne for offentligheten etter domstolloven § 124.

På denne måten får fornærmede og etterlatte som et utgangspunkt mye personsensitiv informasjon om gjerningspersonen fra etterforskningsfasen og fra behandlingen av straffesaken uten hinder av taushetsplikt og vet om vedkommende blir dømt til fengselsstraff, forvaring eller tvungent psykisk helsevern, samt hvor lenge det kan forventes at vedkommende blir avskjermet fra normal samfunnsdeltakelse. Praktiseringen av varslingsreglene i kriminalomsorgen og psykisk helsevern utøves i et system med betydelig innsynsrett for offentligheten, der innføring av reglene ikke medførte behov for omfattende unntak fra lovbestemt taushetsplikt i andre faser av saksforløpet enn etter rettskraftig dom. Innenfor disse rammene har lovgiver valgt å la hensynet til gjerningspersonens personvern vika for hensynet til fornærmede/etterlattes behov for å kjenne til risikoen for å påtreffe gjerningspersonen.

Varslingsreglene i phvl. § 5-6c gjelder bare for personer som er innlagt på grunnlag av dom på tvungent psykisk helsevern i medhold av strl. § 62 hvor psykisk helsevern skal gjennomføre dommen

etter phvl. kap. 5. Også i disse sakene vil fornærmede/etterlatte og allmennheten ha tilsvarende informasjon som der straffesaken ender med dom på fengsel eller forvaring.

Tilvarende regler for ivaretagelse og vektlegging av fornærmede og etterlattes posisjon finnes ikke på andre rettsområder.

Utover de situasjonene hvor en person er dømt til tvungent psykisk helsevern etter strl. § 62, har psykisk helsevern bare i begrenset grad oppgave å ivareta samfunnsvernet. Hensynet til samfunnsvernet kan ikke utledes verken av formålsbestemmelsen i spesialisthelsetjenesteloven eller psykisk helsevernloven, men «fare for andre»-kriteriet i phvl. § 3-3 nr. 3 bokstav b gir like fullt et samfunnsoppdrag i ivaretagelsen av andre personers liv og helse.

Personer som blir vurdert som farlige, trenger ikke nødvendigvis være dømt til tvungent psykisk helsevern. Varslingsreglene i psykisk helsevernloven gjelder ikke for innlagte pasienter etter phvl. § 3-3 selv om de har begått alvorlige lovbrudd og vurderes å kunne utgjøre en alvorlig og nærliggende fare for andre. Varslingsreglene er ikke gitt anvendelse selv om farekriteriet er oppfylt og risikoen for at fornærmede og etterlatte skal bli eksponert for personer som innlagt etter phvl. kap. 3 er like stor, og kanskje større enn ved gjennomføring av fengselsopphold. Pasienter underlagt tvungent psykisk helsevern blir i mange tilfeller overført til tvungent vern uten døgnopphold (TUD) etter phvl. § 3-5, og kan returnere til sitt lokalsamfunn relativt kort tid etter en innleggelse. Utenfor phvl. kap. 5 gjelder dermed de ordinære reglene om taushetsplikt, og lovgiver har valgt å la hensynet til pasientenes personvern veie tyngre enn hensynet til fornærmede/etterlattes behov for varsling.

Fornærmede og etterlatte har ingen lovfestede rettigheter i en barnevernssak. I en barnevernssak har ikke fornærmede eller etterlatte innsyn i kommunens saksforberedelse, fylkesnemndas behandling eller ved overprøving i domstolene. De har ikke krav på bistandsadvokat, vil ikke ha innsyn i sakens dokumenter og ikke være til stede under behandlingen av saken i fylkesnemnda eller ved overprøving i domstolene. Allmennheten har heller ingen tilgang til informasjon om saksbehandlingen eller resultatet, da disse sakene behandles for lukkede dører både i fylkesnemnda etter bvl. § 7-16 og i domstolene etter tvistelovens § 36-7. Barneverntjenestens strenge forvaltningsmessige taushetsplikt har heller ingen unntak som kan benyttes til å informere privatpersoner-med mindre man står i en avvergesituasjon etter strl. § 196 eller videreformidler informasjon for å forhindre skade på liv og helse etter nødrettsbetraktninger.

I utredningen punkt 2 gjennomgås gjeldende rett i barneverntjenesten. Hensynet til samfunnsvernet er ikke en del av det samfunnsoppdraget som beskrives i barnevernlovens formålsbestemmelse. Det er beskyttelse av barn på gruppe- og individnivå som er oppgaven barnevernet skal arbeide med og for.

Beskyttelse av andre er heller ikke et relevant hensyn i inngrepshjemmelen i bvl. § 4-24, snarere hensynet til beskyttelse av barnet selv. Fylkesnemndas eventuelle vedtak om plassering i barneverninstitusjon etter bestemmelsen er begrunnet i at barnet selv er i behov av opplæring og behandling for alvorlige atferdsvansker. Reglene om gjennomføring av plasseringen i rettighetsforskriften gir ikke anledning til å begrense barnets frihet i plasseringsperioden av hensyn til beskyttelse av andre personer utenfor institusjonen.

Sammenlikner man med psykisk helsevern, er barn som er plassert uten samtykke i barneverninstitusjon i en legislativ tilnærmet lik situasjon som personer innlagt etter phvl. kap. 3. der de samfunnsvern hensyn som gjør seg gjeldende i kriminalomsorgen ikke har lovmessig forankring. De er plassert etter administrative vedtak med mulighet for overprøving av domstolene i sivil søksmål etter tvistelovens kapittel 36. Med innføring av en varslingsregel for barn under 15 år ved barneverninstitusjoner vil disse barna få et dårligere personvern sammenliknet med personer innlagt uten samtykke i psykisk helsevern.

I punkt 2.5.2.2 er det redegjort for at Barnevernlovutvalget understreker at det å iverksette tiltak overfor barnet grunnet i at barnet utsetter andre for skade eller fare, vil medføre at tiltaket får preg av å være en straffereaksjon overfor barnet. Og utvalget understreker: «Utvalget mener det ikke hører hjemme i en barnevernslov.»

Samme sted er det pekt på at regjeringens ambisjon i Granavolden-erklæringen om etablering av barneverninstitusjoner som skal beskytte samfunnet mot unge lovbyggere, skaper en viss usikkerhet ved om, og på hvilken måte, utvalgets forslag på dette området vil bli fulgt opp.

Hensynet til samfunnsvernet er vektlagt på høyst ulike måter i formålsbestemmelsene til kriminalomsorgen, det psykiske helsevernet og barnevernet. Det samme gjelder øvrige rettslige rammebetingelser. Lovgiver har etablert systematiske forskjeller med betydning for muligheten til innføring av varslingsregler i barnevernet. I kriminalomsorgen hører varslingsreglene under fornærmedes rettigheter i forbindelse med straffesaken. Uten lovmessig forankring i strafferetten, slik strl. § 62 utgjør for personer dømt til tvungent psykisk helsevern, vil en forutsetning for innføring av varslingsregel i barnevernet, være at barneverntjenestens samfunnsoppdrag utvides i lovens formålsbestemmelse. Barnevernlovutvalget²² på sin side foreslo en videreføring av någjeldende formålsbestemmelse.

Samlet sett vurderes det som problematisk å etablere en varslingsregel uten forankring i strafferettspleien der både fornærmede og etterlatte har betydelig innsyn i gjerningspersonens situasjon gjennom etterforskningsfasen og gjennomføring av straffesaken for domstolene.

6.2.3 Barnets beste og personvernet

Ansatte i både barneverntjenesten og barneverninstitusjoner kommer regelmessig i kontakt med svært sensitive personopplysninger. Den strenge varianten av forvaltningsmessig taushetsplikt på barnevernfeltet står helt sentralt for befolkningens tillit til tjenesten, se nærmere punkt 2. Ethvert unntak fra taushetsplikten utfordrer denne tilliten. En varslingsregel i barneverntjenesten vil representere en ny type unntak fra taushetsplikten.

Varslingsregler vil innebære at privatpersonene som eventuelt skal få varsel, ikke vil være underlagt lovbestemt taushetsplikt. En varslingsregel vil ha liten hensikt hvis de samme personene ikke får tilgang til opplysninger av svært personsensitiv karakter om gjerningspersonen, herunder at barnet har alvorlige atferdsvansker og er plassert i barneverninstitusjon. Risikoen for ytterligere spredning av slike opplysninger til andre personer enn fornærmede og etterlatte, vil være vesentlig forhøyet. Dette gjelder særlig i mindre lokalsamfunn der de fleste kjenner hverandre. Sosiale medier vil være en arena som kan spre slike opplysninger til mange raskt. Slik uønsket spredning av personsensitive

²² NOU 2016: 16 *Ny barnevernlov – sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*, kapittel 5.

opplysninger om gjerningspersonen vil ha større potensiell negativ effekt fordi allmenheten på forhånd ikke vil kjenne til saken på samme måte som når gjerningspersonen er over 15 år, og saken er kjent gjennom at gjerningspersonen er blitt straffeforfulgt.

Spredning av personsensitive opplysninger kan samtidig utgjøre en betydelig personlig belastning for gjerningspersonen og få svært alvorlige konsekvenser for en person som befinner seg i et viktig utviklingsstadium i tidlige ungdomsår. Stigmatiseringseffekten som kan følge av dette, kan medføre sosial utestengelse, sjikane og hetsing i sosiale medier og økt risiko for handlinger motivert av gjengjeldelse.

Selv om barnet har utført alvorlig lovbrudd, er det påregnelig at barn i den aktuelle målgruppen innehar en særlig sårbarhet. Barn som er plassert i barneverninstitusjon, har ofte sammensatte vansker og forekomsten av psykisk lidelse er høyere enn i normalbefolkningen²³. Sårbarhet kan forsterke den negative effekten av spredningen av personsensitive opplysninger. Varslingen kan medføre at barnet utvikler angst for å møte andre mennesker, isolerer seg, utvikler skolevegring eller depresjon.

Varslingen kan oppleves som straff og forringe muligheten for effektiv behandling av atferdsvanskene. Muligheten for en effektiv rehabilitering kan forringes og risikoen for tilbakefall kan øke på kort sikt.

Av mer langsiktige konsekvenser vil risikoen for at gjerningspersonene selv mister tilliten til det offentlige hjelpeapparatet øke. Dette kan igjen medføre at det blir vanskeligere å nå fram med hjelp for helsemessige og sosiale utfordringer, fordi vedkommende ikke ønsker å oppsøke et system vedkommende ikke lenger har tillit til.

Ved å påføre gjerningspersonen ulemper gjennom spredning av personsensitive opplysninger ved varsling, med potensiale for så negative konsekvenser som beskrevet over, vil man dessuten kunne komme i konflikt med grunnleggende prinsipper i barnevernretten.

Hensynet til *barnets beste* skal utgjøre et grunnleggende prinsipp ved alle handlinger og beslutninger som vedrører barn. Dette gjelder både på individnivå og for regler om hva som oppfattes som best for barn på gruppenivå.

Innføring av en varslingsregel vil som nevnt kunne få svært negative konsekvenser på *individnivå* for den aktuelle gjerningspersonen. Det er i punkt 6.2.1 også pekt på at en varslingsregel trolig vil ha liten betydning på gruppenivå fordi reglene vil berøre et lite antall personer. For den lille gruppen av personer dette eventuelt ville være aktuelt for, er det også vanskelig å argumentere for at en varslingsregel vil være til gruppens beste, da varslingen i seg selv vil kunne sementere samfunnets syn på gruppens utenforskap.

En beslutning om varsling vil berøre barnet på en måte som aktiverer medvirkningsprinsippet i barnevernloven, se nærmere punkt 2 og 3. Den gruppen av barn som eventuelt vil være i en situasjon der varsling kan være aktuelt, vil mest sannsynlig ha nådd en alder der barnets mening skal tillegges

²³ Resultat er fra forskningsprosjektet *Psykisk helse hos barn i barneverninstitusjoner*, Nanna S. Kayed m.fl., NTNU 2015.

relativt stor betydning for de beslutninger som treffes. Dette vil få betydning både for vår prinsipale tilråkning og ved utkastet til en eventuell varslingsregel.

En varslingsregel vil kunne medføre at medvirkningsprinsippet får mindre betydning for en liten gruppe av barn som mottar hjelp fra barneverntjenesten. Når varslingen i tillegg kan utgjøre en stor belastning for barnet, vil en situasjon hvor barnet selv motsetter seg eller vegrer seg mot varsling, men hvor varslingen likevel gjennomføres, representere en ny type tvangsinngrep i barnevernloven. Varsling uten uttrykkelig lovhjemmel vil komme i konflikt med legalitetsprinsippet i Grl. § 113 som er omtalt under punkt 3 i utredningen.

Spørsmålet om innføring av varslingsregler på barnevernfeltet må hensynta at barnevernsbarn er en særskilt sårbar gruppe. Reglene må eventuelt utformes på en måte som ikke medfører situasjoner hvor praktiseringen kommer i konflikt med barnets beste på individnivå og som ikke sementerer samfunnets negative syn på en liten gruppe barn.

Ved spørsmål om innføring av en varslingsregel i barnevernet må interesseavveiningen mellom hensynet til fornærmede/etterlatte og hensynet til gjerningspersonenes personvern, ta utgangspunkt i at verken fornærmede/etterlatte eller allmennheten har tilgang til personsensitiv informasjon om gjerningspersonen, slik de vil få gjennom den lovbestemte posisjonen under etterforskningen og gjennomføringen av en straffesak for domstolene.

En varslingsregel på barnevernfeltet vil kreve unntak fra taushetsplikten, der offeret får informasjon utøver den informasjonen offeret får etter rettskraftig straffedom. En regel om varsling når gjerningspersonen returnerer til sitt lokalmiljø, vil ha lite for seg hvis fornærmede og etterlatte i utgangspunktet ikke vet at vedkommende er plassert utenfor hjemmet. Skal en varslingsregel innføres på barnevernfeltet må unntaket fra taushetsplikten gi fornærmede og etterlatte også omfatte personsensitiv informasjon utover det at gjerningspersonen er ute av institusjonen. De vil få opplysninger om at den aktuelle gjerningspersonen har *alvorlige atferdsvansker* og derfor blir plassert utenfor hjemme grunnet *behandlingsbehov*. Dette er en type personopplysninger som har en sensitivitetsgrad som kan likestilles med opplysninger om helsetilstand og behov for helsehjelp. Det antas også nødvendig med informasjon om hvor vedkommende er plassert (geografisk) og hvor lenge denne situasjonen antas å vedvare

6.2.4 Samlet vurdering

Norges internasjonale forpliktelser er neppe til hinder for å innføre varslingsregler på barnevernfeltet. Dette vil imidlertid kreve at det i barnevernloven tydeliggjøres at det ved ulike tiltak kan vektlegges andre hensyn, som hensynet til fornærmede og etterlatte, eventuelt til samfunnsvernet, og at slike hensyn vil kunne overstyre hensynet til barnets beste, se nærmere punkt 3. Ingen andre nordiske land har for øvrig sett behovet for slike varslingsregler, se nærmere punkt 5.

Det er ikke tydelige tendenser som tilsier at barn under 15 år i større grad begår alvorlige lovbrudd enn tidligere, men det finnes eksempler på enkeltsaker hvor dette skjer. Ingen andre nordiske land har varslingsregler. Gruppen av barn som begår alvorlige lovbrudd er ikke ensartet og antallet er lavt. Det er riktignok et økende antall unge gjengangere, men her er det omfanget av lovbrudd, og ikke nødvendigvis alvorlighetsgraden som utgjør den samfunnsmessige utfordringen. Det er ikke slik at denne gruppen regelmessig utgjør en fare for andre på samme måte som en gjerningsperson som

begår et drap eller alvorlige voldshandlinger. Barn som begår alvorlige lovbrudd vil riktignok kunne utgjøre en sikkerhetsrisiko for andre og skape frykt i lokalsamfunnet der barnet bor.²⁴

I en situasjon hvor innføring av varslingsregler ikke skal løse et tydelig økende samfunnsproblem i Norge, taler de mer systemiske ulikhetene mellom barnevernfeltet og kriminalomsorgen mot at det lages egne regler for varsling på barnevernfeltet. Det samme gjør likheten mellom barnevernfeltet og sammenlignbare felt, der psykisk helsevern står nærmest med tanke på samfunnsoppdraget.

Politiet vil etterforske, men har bare begrenset mandat til å følge opp barn under 15 år. Helsetjenesten vil yte helsehjelp, men psykisk helsevernloven inneholder ikke egne regler om gjennomføring av psykisk helsevern for barn som utgjør en særlig sikkerhetsrisiko.

Lovgivningen peker mot barneverntjenesten som rette instans for å ivareta disse barna. Det ligger imidlertid utenfor barneverntjenestens mandat å vektlegge hensynet til samfunnsvernet i sin virksomhet. Det samme gjelder reglene som gir hjemmel for fylkesnemnda til å treffe vedtak om plassering av barn i barneverninstitusjoner. Det er hensynet til barnet som da skal være avgjørende, og ikke samfunnets behov for beskyttelse. Reglene om gjennomføring av institusjonsplassering er utarbeidet med siktemål å ivareta barnets rettigheter og åpner ikke for å iverksette restriksjoner eller begrensninger av hensyn til samfunnet eller personer som befinner seg ute i samfunnet. Den nyeste lovutredningen på barnevernfeltet anbefaler dessuten ikke at barnevernsystemet skal brukes for å ivareta samfunnsvernet.

Någjeldende varslingsregler i psykisk helsevern og kriminalomsorgen virker innenfor en rettslig kontekst der hensynet til samfunnsvernet utgjør et bærende element, med tydelig forankring i strafferetten. I tillegg er da fornærmede/etterlatte gitt en helt annen prosessuell stilling gjennom rettergangsordningen, hvilket fører til at de er vel kjent med lovbrøyten, slik at hensynet til taushetsplikten kan tillegges mindre vekt.

Utenfor kriminalomsorgens offentlige lys vil hensynet til personvernet veie tyngre, og særlig i barneverntjenesten, der varslingsregler vil innebære økt risiko for spredning av svært personsensitiv informasjon. Varslingsregler vil øke risikoen for at det oppstår situasjoner hvor man i praksis kommer på kollisjonskurs med prinsippene om barnets beste og barnets rett til medvirkning.

Det bør være en klar målsetning med lovgivningen på barnevernfeltet at den ikke setter barn i en situasjon hvor de kan oppleve å bli ytterligere stigmatisert eller påført belastninger som kan medføre psykisk uhelse. Risikoen for potensielle belastninger og skadevirkninger og faren for forringelse av mulighet for rehabilitering for den unge gjerningspersonen bør oppveie de ulempene fornærmede og etterlatte opplever ved å ikke ha informasjon om når gjerningspersonen kan komme tilbake til sitt nærmiljø. Faren for sementering av utenforskap og økt stigmatisering for denne gruppen taler også mot etablering av varslingsregler.

Varslingsregler på barnevernfeltet vil dessuten vær i disharmoni med øvrig regulering i velferdsretten, og representere et unntak fra taushetsplikten som vil medføre at en liten gruppe personer som mottar hjelp, får lavere grad av personvern.

²⁴ Jon Gandal: *Noen kommer til å drepe*, Forlaget Prego Mobile 2017.

Dersom myndigheten velger å etablere institusjoner som har som formål å håndtere barn som utgjør en særlig sikkerhetsrisiko for andre, vil det kreve relativt omfattende endringer av gjeldende rett, herunder en endring av barneverntjenestens samfunnsoppdrag i lovens formålsbestemmelse. Da vil vi tilrå at BLD sikrer en mer omfattende utredning.

I en samlet vurdering av de ulike hensyn som gjør seg gjeldende, finner vi en overvekt av hensyn som taler mot innføring av varslingsregler i barneverntjenesten.

Vi tilrår derfor at slike regler ikke blir innført i barnevernloven.

6.3 Subsidiært: Dersom det skal gis varslingsregler

6.3.1 Innledning

I oppdragsdokumentet framgår at utredningen bør inneholde utkast til varslingsregler, enten utredningen konkluderer med at slike regler bør gis eller ikke.

I punkt 6.2 konkluderes med at slike regler ikke bør gis.

Her i punkt 6.3 følger vårt utkast til regler dersom BLD ønsker å gå videre med et slikt forslag. I punkt 6.3.2 presenteres selve lovutkastet, mens i punkt 6.3.3 er det utarbeidet utkast til «spesielle merknader» til de to foreslåtte bestemmelsene.

I punkt 6.2 er det redegjort for de systematiske forskjellene mellom den informasjonen fornærmede/etterlatte vil ha fra behandling av straffesak og den informasjonen de vil ha dersom gjerningspersonen er under 15 år hvor det ikke er gjennomført en straffesak. Någjeldende varslingsregler i kriminalomsorg og psykisk helsevern hviler på den forutsetning at fornærmede og etterlatte i utgangspunktet har mye informasjon fra behandling av straffesaken, og vet at gjerningspersonene er fengslet, hvor dette skjer og for hvor lang tid vedkommende er ute av normal samfunnsdeltakelse. Slik vil det ikke være dersom gjerningspersonene var under 15 år på gjerningstidspunktet og skal plasseres i barneverninstitusjon etter bvl. § 4-24. Taushetsplikten er i dag til hinder for at slik informasjon videreformidles.

Hvis man bare innfører varslingsregler på barnevernfeltet, uten at fornærmede/etterlatte samtidig har informasjon om at gjerningspersonen er plassert i barneverninstitusjon, vil varsling kunne fremstå både overraskende og skremmende for fornærmede/etterlatte og derved lite hensiktsmessig. En varslingsregel i barnevernloven må derfor kombineres med en regel som gir fornærmede og etterlatte informasjon om at gjerningspersonen er ute av normal samfunnsdeltakelse grunnet opphold i barneverninstitusjon, hvor plasseringen gjennomføres, og hvor lenge dette kan forventes å være situasjonen.

Fornærmede/etterlatte settes da i en liknende situasjon som fornærmede og etterlatte etter en straffesak, og varslingsreglene vil kunne fylle den samme funksjonen som de gjør i kriminalomsorgen og psykisk helsevern.

Det foreslås dermed to regler der § 4-28a gir fornærmede og etterlatte rett til informasjon om at gjerningspersonen er plassert i barneverninstitusjon, om hvor plasseringen gjennomføres, og om hvor lenge plasseringen kan forventes å vare. Denne bestemmelsen har betydning ved inntak i institusjon.

Den etterfølgende bestemmelsen i § 4-28b regulerer varsling når det skjer endringer i barnets oppholdssted i plasseringsperioden.

6.3.2 Utkast til nye lovbestemmelser

Vi finner at eventuelle bestemmelser om informasjons- og varslingsregler er nært knyttet til atferdsbestemmelsene i bvl. kap. 4. Vi finner at de to foreslåtte bestemmelsene naturlig kan plasseres som henholdsvis ny § 4-28a med overskrift «Informasjon og varsling til fornærmede og etterlatte» og ny § 4-28b med overskrift «Varsel til fornærmede og etterlatte»

6.3.2.1 Utkast til ny § 4-28a

(1) Når et barn plasseres i barneverninstitusjon med hjemmel i §§ 4-24 eller 4-25, skal fornærmede eller etterlatte informeres om inntaket dersom:

- a) etterforskning etter straffeprosessloven § 224 viser at barnet har begått et eller flere alvorlige personrettede angrep overfor en og samme person, og
- b) barnet ikke var fylt 15 år idet de aktuelle personrettede angrepene ble utført.

(2) Informasjonen skal inneholde opplysninger om tidspunkt for inntak, institusjonens beliggenhet og plasseringens antatte varighet. Informasjonen skal gis av barnevernadministrasjonens leder i kommunen som er ansvarlig for plasseringen. Beslutning om å gi informasjon kan gis uavhengig av lovbestemt taushetsplikt og kan ikke påklages.

(3) Ved permisjoner, unndragelse ved rømning eller avslutning av oppholdet gjelder reglene om varsling i § 4-28b, så lenge plasseringen opprettholdes med hjemmel i bvl. § 4-24.

(4) Ved nytt vedtak fra fylkesnemnda om forlengelse av plassering etter bvl. § 4-24 andre ledd, gjelder første til tredje ledd tilsvarende.

6.3.2.2 Utkast til ny § 4-28b

(1) Fornærmede eller etterlatte som er gitt informasjon etter § 4-28a, skal varsles ved permisjoner, unndragelse ved rømning eller avslutning av oppholdet når dette

- a) utgjør et egnet, nødvendig og forholdsmessig tiltak, og
- b) når slik varsling er av betydning for fornærmede eller dennes etterlatte.

(2) Bestemmelsene i første ledd gjelder bare så langt fornærmede eller dennes etterlatte ønsker slik varsling, og så langt hensynet til barnets beste og sikkerhet blir tilstrekkelig ivarettatt.

(3) Vedtak om varsling treffes av barnevernadministrasjonens leder i kommunen som er ansvarlig for plasseringen. Barnet skal høres før det tas stilling til spørsmålet, og varselet må gis i så god tid at fornærmede eller dennes etterlatte kan innrette seg etter det, med mindre varslingen gjelder rømning etter femte ledd. Varsling kan gjennomføres av institusjonens leder.

(4) Barnet, barnets foreldre, fornærmede eller dennes etterlatte kan påklage vedtak om varsling etter første til tredje ledd til fylkesmannen. Klage fra barnet eller barnets foreldre har oppsettende virkning til denne er behandlet, jf. forvaltningsloven § 42.

(5) Ved rømning treffes vedtak om varsling av barnevernadministrasjonens leder eller av påtalemyndigheten. Vedtaket kan påklages etter fjerde ledd, men tredje ledd andre punktum og fjerde ledd andre punktum gjelder ikke vedtak om varsling ved rømning.

(6) Lovbestemt taushetsplikt er ikke til hinder for at institusjonens leder gir opplysninger etter første til femte ledd til den fornærmede eller dennes etterlatte.

(7) Departementet kan gi nærmere forskrifter om varslingsplikten etter første til femte ledd.

6.3.3 Utkast til spesielle merknader

Til § 4-28a

Første ledd innfører en ny type unntak fra taushetsplikten i bvl. § 6-7. Bestemmelsen angir at det i noen situasjoner skal gis informasjon om plassering i barneverninstitusjon til bestemte personer på nærmere bestemte vilkår. Bestemmelsen er utformet som et pålegg om å gi informasjon hvis vilkårene for dette er oppfylt. Informasjon kan kun gis til fornærmede, eller til fornærmedes etterlatte dersom det er begått et drap eller dersom fornærmede er død som følge av barnets handlinger. Med etterlatte forstås avdødes ektefelle, samboer, barn, foreldre eller søsken.

Dersom det er flere enn en etterlatt, må det foretas en konkret vurdering av hvorvidt det anses tilstrekkelig å gi informasjon til kun én av de nærmeste, eller om flere av de nærmeste skal ha informasjon.

Dersom fornærmede eller de etterlatte er under 18 år, gis informasjon til foresatte/verge. På samme måte, hvis fornærmede eller etterlatte er over 18 år og har verge, gis informasjon også til verge. Det vises i denne forbindelse til vergemålsloven av 2010, kapittel 4. Bestemmelsen skal tolkes som tilsvarende regel i straffegjennomføringsloven.

Dersom adressen til fornærmede eller dennes etterlatte ikke er tilgjengelig for barneverntjenesten, eksempelvis der adressen er hemmelig eller skjernet, skal politiet anmodes om å bistå med å gi informasjon.

Det er kun i saker som er etterforsket av politiet etter strprl. § 224 andre ledd informasjon kan gis. Det er fornærmede og eventuelt etterlatte i den aktuelle saken som er etterforsket, som gis rett til informasjon etter bestemmelsen. Informasjon til andre enn politiet og fornærmede eller dennes etterlatte kan ikke gis, jf. bvl. § 6-7.

Formålet med å gi informasjon om plasseringen er å gi fornærmede og etterlatte lignende type informasjon som fornærmede og etterlatte vil ha etter gjennomført straffesak.

To kumulative vilkår må være oppfylt før informasjon gis.

Bokstav a stiller krav om at saken er etterforsket og at saken gjelder tilfeller der barnet har begått et eller flere alvorlige personrettede angrep overfor en og samme person. Med alvorlige personrettede angrep forstås trusler med våpen, voldslovbrudd, seksuallovbrudd, drap eller forsøk på slike handlinger. Politiets etterforskning etter strprl. § 224 må vise at det er sikkerhet for at vedkommende har begått de aktuelle lovbruddene. Beviskravet tilsvarer beviskravet for kriminalitetsalternativet i bvl. § 4-24 første ledd, dvs. at det må være hevet over enhver rimelig tvil at

det aktuelle barnet er gjerningspersonen. Alle straffbarhetsvilkår utover vilkåret om strafferettslig lavalder må være oppfylt.

Bokstav b stiller krav om at vedkommende ikke var fylt 15 år idet de aktuelle personrettede angrepene ble utført, dvs. var strafferettslig utilregnelig slik at forholdet ikke forfølges videre av politi og påtalemyndighet. Informasjon kan også gis når barnet fyller 15 år i plasseringsperioden. Om barnet har fylt 15 år på handlingstidspunktet, vil forholdet bli forfulgt etter straffeloven og informasjon kan ikke gis etter § 4-28a. Eventuell varsling må da eventuelt skje etter varslingsreglene i straffeprosessloven eller psykisk helsevernloven.

Andre ledd angir hvilke opplysninger som skal inngå i den informasjonen som kan gis fornærmede og etterlatte. Informasjonen skal inneholde opplysninger om tidspunkt for inntak, institusjonens beliggenhet og plasseringens antatte varighet. Det er presisert i bestemmelsen at opplysningene kan gis uavhengig av lovbestemt taushetsplikt. Det er den kommunale barneverntjenesten som er ansvarlig for saken som må gi informasjonen. Beslutning om å gi informasjon er ikke et enkeltvedtak og kan ikke påklages.

Tredje ledd slår fast at fornærmede og etterlatte som har rett til informasjon etter bestemmelsen, også kan ha rett til å bli varslet når det skjer endringer av barnets oppholdssted i plasseringsperioden ved permisjoner, unndragelse ved rømning eller avslutning av oppholdet. Varsling skal da skje etter bestemmelsene i § 4-28b.

Noen plasseringer etter bvl. § 4-24 blir forlenget med nytt vedtak fra fylkesnemnda. *Fjerde ledd* gir første til tredje ledd tilsvarende anvendelse også for det nye vedtaket.

Til § 4-28b

Første ledd avgrenser anledningen til varsling til personer som er gitt informasjon om plasseringen etter § 4-28a. Det er to kumulative vilkår for varsling.

I bokstav a oppstilles krav om at varsling må være et egnet, nødvendig og forholdsmessig tiltak. Varsling kan bare skje når dette ivaretar formålet med reglene, dvs. å avverge nye personangrep eller for å sikre en fornærmet eller fornærmedes etterlatte fra å bli oppsøkt av den mindreårige eller fra å kunne påtreffe barnet uten forvarsel. Varsling kan ikke gjennomføres for å ivareta andre formål.

Varsling skal ikke skje rutinemessig, men vil kreve en konkret vurdering av hvilken situasjon som er aktuell, for eksempel om det har skjedd endringer i barnets atferdsmønster som tilsier en lavere risiko for nye personangrep. Kravet om forholdsmessighet følger av EMK art. 8. Det må blant annet vurderes om barnets særlige sårbarhet tilsier at varsling ikke bør finne sted. Er det risiko for at barnet utsettes for stor emosjonell belastning, for eksempel utfrysning gjennom varsling, må også dette vektlegges.

I bokstav b kreves at varsling bare skal skje dersom det er av betydning for fornærmede eller dennes etterlatte. Dette tilsvarer kravet som følger av varslingsbestemmelsen i phvl. § 5-6c første til tredje ledd. Ved denne vurderingen skal det legges stor vekt på lovbruddets art og alvorlighet, herunder om det gjelder voldslovbrudd, seksuallovbrudd eller trusler og karakteren av de aktuelle handlingene. Det må vurderes hvilket behov fornærmede eller dennes etterlatte antas å ha for å kunne forberede seg på at barnet kan påtreffes utenfor institusjonen. Det må her ses hen til forholdet mellom barnet

og fornærmede eller dennes etterlatte, samt vurdere hvor sannsynlig det er at de vil påtreffe hverandre, herunder den geografiske plasseringen av barnet og fornærmede/etterlattes oppholdssted.

I bestemmelsens *andre ledd* fastslås at varsling bare er aktuelt så langt fornærmede eller dennes etterlatte ønsker slik varsling. Bestemmelsen svarer til phvl. § 5-6c femte ledd. Dersom fornærmede og etterlatte ikke ønsker varsling, skal dette respekteres. Hensynet til barnets sikkerhet kommer inn som et særlig moment i den aktuelle vurderingen på en annen måte enn der gjerningspersonen er strafferettslig ansvarlig for personangrepene. Eksisterer det opplysninger som gir grunn til å anta at barnet kan utsettes for represalier ved varsling, bør dette veie tungt.

I *tredje ledd* er vedtakskompetansen lagt til barnevernadministrasjonens leder i den kommunen som har ansvaret for oppfølgingen av barnet. Det er barneverntjenesten som har gitt opplysninger etter bvl. § 4-28a, som også er ansvarlig for plasseringen og eventuell videre oppfølging etter plasseringen. Barneverntjenesten vil dessuten ha best forutsetning for å vurdere om varsling etter en helhetsvurdering er egnet, nødvendig og forholdsmessig etter første ledd. Vedtakskompetansen er ikke lagt til institusjonen, da varsling vil kunne virke negativt inn på behandlingsalliansen.

Barnet skal høres før det tas stilling til varslingsspørsmålet, jf. bvl. § 1-6.

Varsling må også gis i så god tid at fornærmede eller dennes etterlatte kan innrette seg etter det, med mindre varslingen gjelder rømning. Ved rømning kan det treffes hastevedtak om varsling etter femte ledd.

For å lette praktiseringen av varsling, kan selve varslingen overlates til institusjonens leder.

Fjerde ledd regulerer hvem som har klagerett over vedtak om varsling. Barnet, barnets foreldre, fornærmede eller dennes etterlatte kan påklage vedtak om varsling etter fjerde ledd til Fylkesmannen. En klage fra barnet eller barnets foreldre har oppsettende virkning til denne er behandlet, jf. forvaltningsloven § 42. På lik linje med rettstilstanden på andre rettsområder med varslingsregler, er også fornærmede gitt klagerett på vedtak om at det ikke skal gis varsling.

Informasjonen som gis må tilpasses at varsel ikke skal gis, men må inneholde tilstrekkelig opplysninger til at fornærmede eller etterlatte kan ta stilling til om klageretten skal benyttes. Det er ingen grunn til at klage over vedtak om ikke-varsling fra fornærmede eller etterlatte gis oppsettende virkning idet varsling ikke vil finne sted før en eventuell klage er behandlet.

Når det skjer unndragelse fra institusjonen ved rømning, vil det ikke være tid til å treffe ordinært vedtak om varsling. *Femte ledd* inneholder derfor hjemmel til å treffe hastevedtak om varsling ved rømning. Rømning er nærmere definert i rettighetsforskriften § 20. Rømningssituasjoner vil kunne oppstå på tidspunkt der barneverntjenestens leder ikke er tilgjengelig. Påtalemyndigheten er derfor også gitt vedtakskompetanse. Institusjonen skal uansett varsle politiet om rømninger etter rettighetsforskriften § 20, med mindre varsling ikke er nødvendig.

Oppfyller barnets situasjon vilkårene for informasjon etter § 4-28a og varsling etter 4-28b, må rettighetsforskriften § 20 tolkes slik at politiet uansett skal varsles ved rømning.

I *sjette ledd* er det fastslått at lovfestet varsling kan skje uten hensyn til lovbestemt taushetsplikt. Bestemmelsen tilsvarer phvl. § 5-6c fjerde ledd.

I *sjuende ledd* er det foreslått en forskriftshjemmel.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

Utredningens primære tilråding er at nåværende rettstilstand videreføres. Dette medfører ikke økonomiske eller administrative konsekvenser.

Den subsidiære tilrådingen, som altså ikke anbefales, vil innføre et informasjons- og varslingsregime med ansvar tillagt den kommunale barnevernlederen. Med utgangspunkt i det fåtallet saker dette vil gjelde, er det heller ikke her noen grunn til å vurdere et økt behov for økonomiske eller administrative ressurser.

Vi legger til grunn at det ikke skal opprettes noe nasjonalt koordineringsorgan eller registerføring slik tilfellet er for lovbrytere dømt til tvungent psykisk helsevern etter strl. § 62. Et lokalt forankret informasjons- og varslingsregime vil derved ikke utløse et nasjonalt behov for økonomiske eller administrative ressurser. BLD vil like fullt måtte sikre at det utarbeides egnet rundskriv og veiledningsmateriale dersom et slikt lokalt forankret informasjons- og varslingsregime blir innført.