



DET KONGELIGE BARNE-
OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Barne- og likestillingsdepartementet,
17. mars 2017

**Høringsnotat om forslag til endringer i Forskrift om rettigheter og bruk av
tvang under opphold i barneverninstitusjon (rettighetsforskriften) § 24**

**Høringsfrist:
9. juni 2017**

Postadresse
NO-
postmottak@bld.dep.no

Kontoradresse
<http://www.bld.dep.no/>

Telefon*
22 24 90 90
Org no.
972 417 793

Saksbehandler
Olympia T. Ahenkorah

Innhold

1	Innledning	3
2	Gjeldende rett og praksis.....	3
3	Bakgrunn - behovet for endring	4
4	Forhold til grunnloven og menneskerettighetene.....	5
4.1	Barnekonvensjonen og EMK artikkel 8	5
5	Departementets vurdering og forslag - Bør adgangen til å inndra ELEKTRONISKE KOMMUNIKASJONSMIDLER utvides?	6
6	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	7
7	Forslag til endringer i rettighetsforskriften	7

1 INNLEDNING

Barne -og likestillingsdepartementet (BLD) foreslår i dette høringsnotatet å utvide adgangen barnevernsinstitusjoner har til å inndra en beboers elektroniske kommunikasjonsmidler når vilkårene i forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon (rettighetsforskriften) § 24 er oppfylt.

2 GJELDENDE RETT OG PRAKSIS

Rettigheter og bruk av tvang på barnevernsinstitusjoner er hjemlet i barnevernloven § 5-9. Formålet med bestemmelsen er å sikre at barn og ungdoms rett til alminnelig livsutfoldelse ikke blir begrenset på en vilkårlig måte og utover det som er nødvendig. Videre skal bestemmelsen sikre forsvarlige rutiner i situasjoner som nødvendiggjør tvangsmessige inngrep. Nærmere presiseringer er fastsatt i rettighetsforskriften¹. Forskriften inneholder bestemmelser som ivaretar den enkelte beboers personlige integritet og rettsikkerhet, og regulerer hvilke tvangstiltak institusjonen kan benytte for å sikre beboerne og de ansatte. Det er sentralt at tvang bare brukes der det er nødvendig, og barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved utøvelsen av omsorgen.

Barn og unge kan plasseres på institusjon med hjemmel i barnevernloven §§ 4-4 sjette ledd, 4-12, 4-24 og 4-26. Institusjonen kan i kraft av å ha omsorgsansvaret fastsette enkelte begrensinger for å ivareta barnet. Tvangsbruk som ligger utenfor det institusjonen kan beslutte i kraft av omsorgsansvaret må ha direkte hjemmel i lov og forskrift. For barn og ungdom som er plassert etter §§ 4-24 og 4-26 er det en utvidet adgang til å anvende tvang i forskriften kapittel 4.

Utgangspunktet er at barn og ungdom på institusjon fritt skal kunne benytte elektroniske kommunikasjonsmidler som for eksempel mobiltelefoner under institusjonsoppholdet. Institusjonen kan likevel begrense og i enkelttilfeller nekte bruken i kraft av sitt ansvar for å gi forsvarlig omsorg for den enkelte og sitt ansvar for driften, herunder hensynet til trygghet og trivsel for alle på institusjonen, jf. rettighetsforskriften § 11. Beboers alder og modenhet vil ha betydning for hvilke grenser institusjonen kan sette.

I retningslinjene til forskriften, jf. rundskriv Q-2012-19 er det presisert at institusjonen må kunne beskytte det enkelte barn mot rus og kriminalitet. Institusjonen har derfor anledning til for eksempel å nekte bruk av mobiltelefon dersom beboeren bruker telefonen til å avtale kjøp av narkotika.

For barn plassert på institusjonen etter bvl. § 4-24 og § 4-26, åpner forskriften § 24 for at institusjonen ved enkeltvedtak kan nekte beboeren å bruke elektroniske

¹ Forskrift av 15. november 2011 nr. 1103 om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon

kommunikasjonsmidler. Adgangen til å nekte bruk etter § 24 går lenger enn det som er tillatt etter § 11. Bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler som mobiltelefon og data/internett kan begrenses når det er nødvendig av hensyn til behandlingsopplegget eller formålet med plasseringen. Det må foretas en konkret vurdering av det enkelte barns behov. Hvis beboeren ikke retter seg etter institusjonens avgjørelse, kan institusjonen inndra telefonen. Vedtaket kan treffes for inntil 14 dager av gangen, men skal ikke opprettholdes lenger enn nødvendig. Institusjonen må fortløpende vurdere om begrensningen kan oppheves. Dersom det etter vedtaksperioden fortsatt er nødvendig å begrense bruken, kan det treffes et nytt vedtak. Det er ingen begrensninger for hvor mange ganger det kan treffes et nytt vedtak så lenge vilkårene i forskriften er oppfylt.

Vedtakene skal nedskrives i standardiserte tvangsprotokoller, utarbeidet av Barne-ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir). Vedtakene kan påklages til fylkesmannen.

3 BAKGRUNN - BEHOVET FOR ENDRING

Departementet har fått henvendelser om at det er nødvendig å endre forskriften slik at det i større grad blir mulig å hjelpe ungdom med å sette grenser for kontakt med rusnettverket utenfor institusjonen. De som har henvendt seg til oss mener at rettighetsforskriften gir beboerne for store rettigheter og at det bør være større adgang til bruk av tvang. Særlig fremheves det et ønske om at det skal bli enklere å inndra elektroniske kommunikasjonsmidler som mobiltelefoner, pc og nettbrett. Det påpekes blant annet at forskriftene gir for store rettigheter til ungdom som har rusproblemer.

Det har blitt foreslått at institusjonene bør kunne fatte vedtak om at elektroniske kommunikasjonsmidler kan inndras med inntil 8 ukers varighet fra inntak, da vedtaksperioden på maks 14 dager anses som for kort. Dette begrunnes med at «ruspersonligheten», som er preget av manipulering og løgner for å få tak i narkotika som kan dekke russyget, sitter lenge i etter at en person har sluttet å innta stoff. Det vises til at tilgang til mobiltelefon og PC tar bort fokuset fra behandlingen, og at det er vanlig å motta trusler mot seg selv og sin familie fra personer i rusmiljøet som en skylder penger. Videre påpekes det at tilgangen til elektroniske kommunikasjonsmidler før man er blitt i stand til å kunne håndtere det, ofte resulterer i at rusmidler blir dratt inn på avdelingen og at man får vesentlig flere rømmingsepisoder.

Departementet er opptatt av at barn og unge som bor på en barneverninstitusjon skal få god og forsvarlig omsorg og behandling. God omsorg innebærer blant annet at institusjonen skal gi nødvendig vern, beskyttelse og tydelige rammer for å sikre trygghet og god utvikling. Forsvarlig omsorg for barn og unge handler også om å hindre kontakt med negative miljøer og å hindre at de skader seg selv eller andre. For å beskytte barn på institusjon er det derfor noen ganger nødvendig å begrense bruken av elektroniske kommunikasjonsmidler. Departementet har vurdert om tidsrommet for å treffe vedtak om å nekte bruk av eller å inndra elektroniske kommunikasjonsmidler bør utvides.

4 FORHOLD TIL GRUNNLOVEN OG MENNESKERETTIGHETENE

Etter Grunnloven § 92 skal statlige styresmakter respektere og sikre menneskerettighetene slik de er fastsette i Grunnloven og i traktater om menneskerettigheter som er bindende for Norge. Norge har blant annet ratifisert FNs konvensjon om barnets rettigheter (Barnekonvensjonen) og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Konvensjonene er dessuten gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven § 2.

4.1 Barnekonvensjonen og EMK artikkel 8

Barnekonvensjonen fastsetter grunnleggende prinsipper som gjelder i alle saker som angår barn, og regnes som det mest autoritative uttrykk for hvilke rettigheter barn og unge er tilkjent.

Barnevern faller inn under konvensjonens artikkel 20 om retten til alternativ omsorg, og er basert på at barnet ikke kan ivaretas i sitt eget hjem. Barnekonvensjonen art. 3 (1) fastslår at prinsippet om barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Prinsippet gjelder både i konkrete saker om et enkelt barn, og for avgjørelser på mer overordnet nivå, som ved utforming av lover og forskrifter. Lovgiver må derfor foreta en vurdering av hvilke typer reguleringer som generelt vil være til barns beste.

Ved bruk av tvang mot barn skal det alltid gjøres en individuell vurdering av barnets beste. Tvang innebærer ofte alvorlige inngrep i den personlige integriteten, og kan medføre alvorlige krenkelser mot den enkelte. Retten til personlig integritet er blant annet regulert i barnekonvensjonens artikkel 16. Det fremgår også av Grunnlovens § 104 (3) at «barn har rett til vern om sin personlige integritet». Barns personlige integritet er dermed gitt et særskilt vern både i menneskerettighetene og i Grunnloven. Dette innebærer at prinsippene om barnets beste, barnets rett til optimal utvikling og barnets rett til å bli hørt skal være kartlagt, vurdert og tillagt behørig vekt i hver enkelt avgjørelse om bruk av tvang.

Det følger også av Grunnloven § 102 at alle har rett til respekt for privatlivet og familielivet sitt og at de statlige styresmaktene skal sikre et vern om den personlige integriteten. De samme kravene følger av EMK artikkel 8. Offentlige myndigheter kan gjøre inngrep i privatlivet kun dersom de oppfyller de strenge vilkårene for inngrep som er nærmere regulert i artikkel 8 nr. 2 som sier at tiltak som griper inn i borgerne sin integritet kan bare skje når dette er i samsvar med lov, har et legitimt formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn. Det avgjørende her er at staten benytter akseptable virkemidler for å oppnå formålet (forholdsmessighet). Å utøve tvang overfor barn i institusjon vil være et inngrep i privatlivet, men vil kunne være forholdsmessig og dermed anses som nødvendig ut fra omstendighetene i den enkelte sak. Dette innebærer at det ikke er lov å bruke tvang dersom man kan oppnå det samme med andre, mindre inngripende virkemidler. Dette blir kalt «det minste inngreps prinsipp», og forutsetter at man skal ha prøvd andre tiltak før man griper inn med tvang.

Departementet legger til grunn at å nekte bruk av eller å inndra elektroniske midler er inngrep i den personlige integriteten etter Grunnloven § 102, barnekonvensjonen artikkel 16 og EMK artikkel 8. For at tiltaket skal være lovlig, må det blant annet godtgjøres at formålet ikke kan ivaretas med mindre inngripende tiltak, og at inngrepet står i forhold til det en kan oppnå med tiltaket.

5 DEPARTEMENTETS VURDERING OG FORSLAG - BØR ADGANGEN TIL Å INNDRA ELEKTRONISKE KOMMUNIKASJONSMIDLER UTVIDES?

Etter departementets syn ivaretar rettighetsforskriften i utgangspunktet en nødvendig balanse mellom barns rettssikkerhet og behovet for å anvende tvang. Departementet har imidlertid sett nærmere på om det bør gjøres endringer i forskriften for barn som er plassert etter bvl. §§ 4-24 og 4-26. Vi ser at den samfunnsmessige utviklingen har medført en rekke nye utfordringer for institusjonene. Særlig har tilgangen til elektroniske kommunikasjonsmidler økt kraftig de senere år, og muligheten for ungdom på institusjon til å skaffe seg eksempelvis rusmidler er nå en annen enn før. Det er sentralt at rettighetsforskriften inneholder den nødvendige balansen mellom beboernes behov for vern om sin integritet, og institusjonens behov for å kunne anvende tvang i konkrete tilfeller der dette anses påkrevd.

Når det gjelder spørsmålet om forlengelse av perioden elektroniske kommunikasjonsmidler kan nektes eller inndras, vil departementet peke på at bakgrunnen for en maks lengde på to uker blant annet er for å sikre at institusjonen tilstrekkelig ofte vurderer og dokumenterer om opprettholdelse av vedtaket er nødvendig. Selv om man i alle tilfeller fortløpende skal vurdere om vedtaket er nødvendig, innebærer toukersfristen et tydelig krav om at institusjonen skal gjøre dette regelmessig. Rettighetsforskriften ble revidert i sin helhet så sent som i 2012. Dette var en omfattende prosess hvor en rekke berørte aktører kom med innspill og forslag. I dette arbeidet ble grensene for tvang nøye vurdert opp mot beboernes personlige integritet og behov for å leve som andre ungdommer. Det er sentralt å ha for øye at det på områder hvor regelverket åpner for bruk av tvang alltid vil være diskusjoner om hvor inngående denne skal kunne være, både i intensitet og lengde.

Departementet stiller likevel spørsmål ved om en vedtaksperiode på to uker i enkelte tilfeller kan være for kort. Ungdom med alvorlige rusproblemer befinner seg ofte i en vanskelig situasjon ved ankomst til institusjon og kan ha behov for en lengre og mer forutsigbar skjermet periode etter inntak. Etter departementets syn vil en lengre vedtaksperiode fra inntak kunne avhjelpe dette.

Departementet er i tvil om hvor lang vedtaksperioden etter inntak bør være, men vil foreslå at vedtak ikke kan treffes for lenger enn åtte uker. Vi ber om høringsinstansenes syn på dette.

Barn og unge som bor på institusjon skal så langt som mulig ha et liv tilsvarende andre barn og unge. Bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler er en stor del av barn og unges hverdag

og de bør kunne kommunisere fritt på lik linje med barn og ungdom som ikke bor på institusjon.

Samtidig vil en mulighet til å kunne nekte bruk av eller til å inndra kommunikasjonsmidlene for en lengre periode enn i dag kunne bidra til reduksjon av eventuell uro og motstand hos ungdommen ved fornyelse av vedtak.

Departementet legger til grunn at en utvidelse av vedtaksperioden til inntil åtte uker ved inntak ikke vil være i strid med EMK eller barnekonvensjonen, så lenge tvangen er nødvendig, begrunnes konkret og er til barnets beste. Etter de åtte første ukene vil det være adgang til å treffe nye vedtak for maksimum to uker av gangen såfremt det fortsatt er nødvendig av hensyn til behandlingsopplegget og formålet med plasseringen. Det stilles ikke krav om at det må ha oppstått noe nytt for at det kan treffes nye vedtak.

Vedtak om å nekte bruk av eller inndragelse av elektroniske kommunikasjonsmidler i inntil åtte uker ved ankomst til institusjonen skal tillates kun hvor tungtveiende grunner nødvendiggjør et slikt inngrep.

Departementet presiserer at tvang i barnevernet kun kan benyttes der det er strengt nødvendig, og barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. Institusjonen må derfor gjøre en konkret vurdering av om å nekte bruk eller inndragelse er nødvendig av hensyn til behandlingsopplegget eller formålet med plasseringen i den enkelte situasjonen. Videre må institusjonen være bevisst på å foreta en nøye vurdering av den samlede tvangsbruken ovenfor den enkelte beboer. Mindre inngripende tiltak skal være vurdert.

Klager over enkeltvedtak eller andre brudd på forskriften kan fremmes for fylkesmannen, jf rettighetsforskriften § 27. Dette innebærer bl.a. at barn som blir utsatt for tvang på en barneverninstitusjon kan klage til fylkesmannen. Fylkesmannen fører også tilsyn med at barn på barneverninstitusjoner får forsvarlig omsorg og god behandling. Videre skal tilsynet se til at barna blir behandlet hensynsfullt og med respekt for den enkeltes integritet.

6 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Forslaget om å utvide makslengden for å treffe vedtak om å nekte bruk av eller å inndra elektroniske midler går ut på at det skal gis adgang men ikke plikt til å treffe vedtak utover dagens begrensning på to uker. Det er derfor ikke grunn til å tro at endringen vil ha administrative konsekvenser. Endringen vil ikke ha økonomiske konsekvenser.

7 FORSLAG TIL ENDRINGER I RETTIGHETSFORSKRIFTEN

Barne- og likestillingsdepartementet foreslår følgende endringer i rettighetsforskriften (endringer fremkommer i kursiv):

Rettighetsforskriften § 24 skal lyde:

Institusjonen kan nekte beboeren å bruke elektroniske kommunikasjonsmidler dersom det er nødvendig av hensyn til behandlingsopplegget eller formålet med plasseringen. Institusjonen kan inndra det elektroniske kommunikasjonsmiddelet dersom beboeren ikke retter seg etter institusjonens avgjørelse om å nekte bruk. Vedtaket kan treffes for inntil *åtte uker fra inntak og deretter for maksimum fjorten dager av gangen. Vedtaket skal ikke opprettholdes lenger enn nødvendig.* Institusjonen må fortløpende vurdere om vedtaket skal opprettholdes.

Bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler kan ikke nektes dersom det vil være urimelig overfor beboeren i det enkelte tilfellet.