

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Kopi: Barne- og familiedepartementet

Vår referanse: 2024/137
Dato: 01.07.2024
Publikasjonsnr.: NIM-B-2024-020

Innspill til retningslinjer om periodiske vurderinger ved bruk av sperret adresse

1. Innledning

Barn som lever på sperret adresse har vært omtalt i en rekke artikler fra Aftenposten den siste tiden. Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) mener, som også uttalt til Aftenposten, at det er behov for en helhetlig gjennomgang av hjemmelsgrunnlag og saksbehandlingen i saker om sperret adresse for å sikre barnets rettigheter på en betryggende måte. Våre vurderinger og anbefalinger om dette vil fremgå av vår høringsuttalelse til Barne- og familiedepartementets høring om forslag til endringer i barnevernsloven mv. (kvalitetsreform) eller i et eget brev til departementet i august.

I dette brevet ønsker vi imidlertid, å fremme noen umiddelbare anbefalinger tilknyttet Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets (Bufdir) retningslinjer, ettersom justeringer av disse forhåpentligvis kan komme på plass raskere i påvente av en eventuell lov- og forskriftsregulering.

NIM viser til at Bufdir har presisert i retningslinjene at det er klagerett på vedtak om sperret adresse, jf. saksbehandlingsrundskrivet kapittel 11 om *Skjult og sperret adresse som sikkerhetstiltak*. Det er et viktig tiltak for å sikre barnas rettssikkerhet. Samtidig mener NIM det også er nødvendig med enkelte ytterligere endringer av retningslinjene for å sikre at det foretas periodiske vurderinger ved bruk av sperret adresse. Periodiske vurderinger er en plikt som følger av barnekonvensjonen artikkel 25. Slike jevnlig vurderinger kan i sin tur gi et godt grunnlag for å klage, da de opplyser saken. Vi redegjør nærmere for dette i det følgende.

2. Regelverk og retningslinjer om bruk av sperret adresse

Vi redegjør først kort for relevante regler og retningslinjer ved bruk av henholdsvis skjult og sperret adresse for å sette våre innspill inn i en kontekst.

Bare når det foreligger «sterke og spesielle grunner» kan nemnda «ved å treffe vedtak om skjult adresse også bestemme at foreldrene ikke skal ha rett til å vite hvor barnet er», jf. barnevernsloven § 7-2 tredje ledd.

Når det fattes vedtak om skjult adresse etter barnevernsloven, vil ikke barnets adresse nødvendigvis graderes i folkeregisteret. Det fremgår av direktoratets saksbehandlingsrundskriv at når det fattes et vedtak om skjult adresse etter reglene i barnevernsloven, bør barnevernstjenesten gjøre en konkret vurdering av om det også er behov for å skjule barnets adresseopplysninger i folkeregisteret.¹

Etter folkeregisterloven skal registrerte opplysninger som er gradert i medhold av beskyttelsesinstruksen², sperres i Folkeregisteret, jf. § 10-4 første ledd. Gradering av opplysninger i barnevernsaker besluttet av barnevernstjenesten, jf. § 10-4 annet ledd første punktum. Endring i beslutning om gradering skal registreres etter melding fra barnevernstjenesten, jf. 10-4 annet ledd tredje punktum.

Vilkåret for adressesperre «fortrolig» (kode7), er at det vil kunne skade barnet at adressen blir kjent for uvedkommende, jf. beskyttelsesinstruksen § 4 tredje ledd. Vilkåret for adressesperre «strengt fortrolig» (kode 6), er at det vil kunne forårsake betydelig skade for barnet at adressen blir kjent for uvedkommende, jf. beskyttelsesinstruksen § 4 annet ledd. Det fastsettes i beskyttelsesinstruksen § 4 fjerde ledd at det ikke skal benyttes høyere beskyttelsesgrad enn nødvendig. For barn som er utsatt for trusler som medfører alvorlig fare for liv og helse, eller fare for bortføring, vil det i praksis være behov for å iverksette de mest omfattende sikkerhetstiltakene, og gradere adressesperren som strengt fortrolig.

Kripos beskriver det å leve på adressesperre, med det regimet tiltaket innebærer, som svært vanskelig for den trusselutsatte.³ Videre fremholder Kripos at de fleste trusselutsatte med adressesperre er i en situasjon hvor de har vært nødt til å forsøke å kutte alle bånd til fortiden, samtidig som en adressesperre vanskeliggjør utviklingen av nye bekjenskaper og relasjoner.

Bufdir har i saksbehandlingsrundskrivet gitt retningslinjer om konkret vurdering og forholdsmessighetsvurdering av behovet for adressesperre etter folkeregisterloven.⁴ Det fremgår også der at dette tiltaket innebærer en ekstraordinær belastning for barnet, og de som ivaretar omsorgen for barnet.

¹ Saksbehandlingsrundskrivet pkt. 11.1.3.

² Instruks for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven med forskrifter (FOR-1972-03-17-3352).

³ Behandling av opplysninger om personer med adressesperre. Veiledning punkt 5.2.

⁴ Saksbehandlingsrundskrivet pkt. 11.1.3.2.

Sperret adresse bør derfor brukes med varsomhet. Hvis risikoen for den trusselutsatte kan avhjelpes ved mindre inngripende tiltak, skal disse tas i bruk.

I retningslinjene er det understreket at det er viktig at barnevernstjenesten faktisk opphever adressesperren når det ikke lenger er behov for den.⁵ Videre fremgår det at adressesperre er et svært belastende beskyttelsestiltak å leve med for den trusselutsatte. Det er ment å være et midlertidig tiltak.⁶

I retningslinjene om adressesperre heter det at direktoratet «anbefaler» at det «gjøres en fornyet vurdering av behovet for eksisterende beskyttelsestiltak minimum én gang i året».⁷

3. Barnekonvensjonens krav til periodiske vurderinger av situasjonen for barn under statens omsorg

Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 3 stiller krav til institusjoner og tjenester som er ansvarlige for barns omsorg eller beskyttelse, og krever blant annet at staten skal sikre kvalifisert tilsyn.

I artikkel 25 fastslås det:

“States Parties recognize the right of a child who has been placed by the competent authorities for the purposes of care, protection or treatment of his or her physical or mental health, to a periodic review of the treatment provided to the child and all other circumstances relevant to his or her placement.”

Artikkel 25 medfører for det første at barn under statens omsorg har en individuell rett til en konkret vurdering av behandlingen de mottar, og alle forholdene som er relevante for plasseringen.⁸ For det andre krever bestemmelsen at vurderingene skjer periodisk, altså regelmessig.

Temaet for vurderingen er altså behandlingen barnet mottar og alle forholdene som er relevante for plasseringen. Å leve under sperret adresse og regimet det medfører er svært inngripende for barnet, og må etter vårt syn inngå i vurderingen av den behandlingen barnet får. Barnets konkrete situasjon, sårbarhet og behov er viktig i vurderingen.

⁵ Saksbehandlingsrundskrivet pkt. 11.1.3.2.

⁶ Saksbehandlingsrundskrivet pkt. 11.1.5.

⁷ Saksbehandlingsrundskrivet pkt. 11.1.5.

⁸ Se tilsvarende i “The UN convention on the rights of the child”. A commentary, (Oxford 2019) JohnTobin og Elliot Luke, “ s. 972: «[...] article 25 is distinct from article 3 (3), which is concerned with monitoring the institutions, services and facilities responsible for the care or protection of children, as opposed to the treatment of each child”.

Det inngår i vurdering av «behandlingen» barnet får etter vårt syn hvorvidt barnets rettigheter etter barnekonvensjonen er tilstrekkelig ivaretatt. Videre antar vi at hvorvidt ivaretagelsen av barnet er lovmessig, også må vurderes. Barnet rett til respekt for familie- og privatlivet etter Grunnloven 102 og EMK artikkel 8 må dermed inngå i den periodiske vurderingen.

Ordlyden i artikkel 25 gir imidlertid liten veiledning med hensyn til hvem som bør gjennomføre vurderingen, eller på hvilken måte. Statene har derfor en skjønnsmargin i utøvelsen av vurderingene. Som et minimum er det imidlertid tatt til orde i juridisk teori for fire sentrale krav til gjennomføringen av vurderingen.⁹ For det første skal vurderingen gjennomføres av noen som er *uavhengig* fra institusjonen der et barn er plassert. For det andre skal personene som gjennomfører vurderingen være tilstrekkelig *kvalifisert* til å vurdere nødvendighet og egnethet av plasseringen. For det tredje skal gjennomgangen *involvere barnet og alle relevante personer i barnets liv*, og for det fjerde skal funnene fra gjennomgangen *kunne håndheves*.

Kravet til tidsintervall er «periodic». Bestemmelsen gir ikke retningslinjer om tidsintervall, og forarbeidene til barnekonvensjonen gir, så langt vi har oversikt, ikke veiledning i spørsmålet. Barnekomitéen har så langt vi har oversikt heller ikke uttalt noe konkret om dette.

FNs generalforsamling har imidlertid vedtatt retningslinjer for alternativ omsorg for barn.¹⁰ Disse er ikke rettslige bindende. Retningslinjene fastsetter ønskelige mål på området og er gitt for å styrke implementering av barnekonvensjonen og andre konvensjonsrettigheter som tar sikte på å ivareta barn uten omsorg fra sine foresatte eller der det er risiko for dette.¹¹ Retningslinjene bygger på at myndighetene bør sørge for regelmessige og grundige vurderinger av barnets omsorgssituasjon og plassering, helst minst hver tredje måned.¹²

Fordi sperret adresse er svært inngripende, må tiltaket etter vårt syn vurderes med ganske korte mellomrom. Hvis ikke risikerer man at barn blir låst fast i det som egentlig skal være et midlertidig tiltak, med store konsekvenser for barnets livsutfoldelse.

⁹ Tobin og Luke, 2019, s. 979-981.

¹⁰ Resolusjon fra FN's generalforsamling, «Guidelines for the Alternative Care of Children», 18 desember 2009, (64/142). Tilgjengelig her <https://www.refworld.org/legal/resolution/unga/2010/en/73661>

¹¹ Retningslinjenes fortale.

¹² Retningslinjene pkt. 67

4. Innspill til endringer i retningslinjene til Bufdir

Basert på gjennomgangen over, mener vi det følger av barnekonvensjonen artikkel 25 at nødvendigheten og forholdsmessigheten av å opprettholde tiltaket sperret adresse *må* vurderes jevnlig av barnevernstjenesten.

Vurderingen må antagelig være uavhengig av de som har den daglige omsorgen for barnet. Klageordninger er nødvendige, men ikke tilstrekkelige for å ivareta barnets rettssikkerhet.

Retningslinjene må tydelig formidle at dette er en *plikt* for barneverntjenesten, og ikke en anbefaling. NIM antar at ett år er et for langt mellomrom som et generelt utgangspunkt. Adressesperre er såpass inngripende for barnets livsutfoldelse at det antagelig uansett må vurderes konkret hvor ofte det er nødvendig å foreta en ny vurdering. Etter NIMs syn bør retningslinjene angi et minimumsintervall.

Som nevnt ovenfor, har Aftenpostens saker avdekket et behov for bredere gjennomgang av praksis og relevant regelverk på dette området. Formålet med denne henvendelsen er med andre ord bare å peke på et sentralt punkt som har betydning for etterlevelsen av barnekonvensjonens krav til periodiske vurderinger. Vi vil som nevnt innledningsvis utdype flere sider ved dette i forbindelse med høringen om ny barnevernslov og i dialog med departementet.

NIM er tilgjengelig for spørsmål eller utdyping om ønskelig, eventuelt gjennom et møte.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad
Direktør

Thomas Malmer Berge
Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.