

Sivilombudsmannen
Pb. 3 Sentrum
0101 OSLO

Deres ref

Vår ref
20/1575-4

Dato
27. april 2020

Tiltak på barnevernområdet for å begrense konsekvenser av covid-19

Vi viser til e-post fra Sivilombudsmannen av 7. april der Sivilombudsmannen ber BFD redegjøre for tre spørsmål om konsekvenser covid-19-pandemien har for mennesker som er fratatt frihet, herunder når barn er plassert med tvang på barnevernsinstitusjon. Svar på spørsmål en og tre er innhentet fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).

1. Iverksatte og planlagte smitteverntiltak under covid-19 pandemien

Innledende bemerkninger

Sivilombudsmannen fremhever barn som er plassert på institusjon uten samtykke som en særlig sårbar gruppe i pandemisammenheng, og henviser i brevet til plasseringer etter bvl. §§ 4-24 og 4-26. I følge Bufdir vil de fleste av tiltakene som er iverksatt i barneverninstitusjoner i forbindelse med koronapandemien gjelde uavhengig av plasseringsgrunnlag. Det gjøres derfor rede for tiltakene uavhengig av hvilken hjemmel i barnevernloven som er grunnlag for plasseringen.

I utgangspunktet skal barneverninstitusjonene drives så normalt som mulig. Planene er rettet inn mot dette. Frem til nå har det ikke vært grunnlag for større bekymringer for at barn og unge i barneverninstitusjoner ikke får den hjelpen de trenger. Det er heller ikke kommet tilbakemeldinger om økt bruk av tvang.

De konkrete beredskapsplanene skal sikre god ivaretagelse av barn og unge på våre ansvarsområder. Når det gjelder barn og unge plassert etter tvangshjemlene, legges det vekt på at også slike institusjoner skal fungere så tett opp til vanlig praksis som mulig.

Iverksatte og planlagte smitteverntiltak

Sivilombudsmannen ber om en redegjørelse for iverksatte og planlagte smitteverntiltak under covid-19 pandemien. Redegjørelsen skal dekke tiltak for å hindre smitte og for å sikre tilstrekkelig testing av ungdom plassert på tvang, og for tilrettelagt informasjon på et språk ungdom forstår.

Barn som er plassert i barneverninstitusjoner er definert som en særlig sårbar gruppe barn og unge som er gitt høy prioritet gjennom denne pandemien. Bufdir har utarbeidet konkrete planer som har tatt utgangspunkt i ulike scenarier på våre ansvarsområder. Disse er nærmere beskrevet under.

Planer for å sikre stabilitet for særlig sårbare barn ved eventuell mangel på personell

Stabil og kompetent bemanning er avgjørende for å sikre et forsvarlig tilbud til barn i barnevernsinstitusjon. Bufdir har sammen med Bufetats regioner hatt et særlig fokus på at det til enhver tid skal være tilstrekkelig med kvalifiserte ansatte på jobb for å sikre så god kontinuitet og stabilitet som mulig. Hovedtiltakene våre er foruten å utforme smitteverntiltak, å tilpasse arbeidstidsordninger slik at smitte kan håndteres samt ta høyde for karantenesituasjoner. Det er arbeidet med å øke mulige vikarpooler ved opptil 40 % fravær av ansatte, med prioritering av ansatte som kjenner barna og mulighet for å kunne bruke ansatte med nødvendig kompetanse i fra andre tjenester ved behov.

Det ble tidlig foretatt en analyse av hvilke barn og unge som var mest sårbare, og en prioritering dersom vi kom i en situasjon med alvorlig mangel på personell som skulle sikre stabilitet for de mest sårbare barna. Det har heldigvis ikke vært nødvendig å foreta noen av disse prioriteringene. Formålet med planene har vært å være så godt forberedt som mulig for å møte ulike krisesituasjoner både i nåtid og i tiden fremover.

Bufdir følger til enhver tid nøye med på tilstanden i barneverninstitusjonene, for eksempel gjennom rapporteringer og hyppig kontakt med Bufetats regioner. Bemanningssituasjonen har frem til nå blitt fulgt opp daglig under krisen, og ved risiko iverksettes tiltak umiddelbart. Det har frem til nå ikke vært behov for inngripende tiltak, og nåsituasjonen viser lav risiko for svikt på tilgang på personell. Fordi smitte- og bemanningssituasjonen nå er noe endret, skjer oppfølgingen heretter ukentlig.

Tiltak for å hindre smitte og sikre testing av ungdommer

For å ivareta omsorgsansvaret for den enkelte og trygghet og trivsel for alle, må ansatte gi god og tilpasset informasjon til barna om hvilke smittevernråd og regler som til enhver tid gjelder, hvorfor de er gitt, og forventningene fra myndighetene om at de skal overholdes. De ansatte skal være tydelige på at råd og regler skal følges. Det betyr blant annet at barna skal få beskjed om at de ikke kan hoste eller nyse direkte på andre, men må hoste inn i et papirlommetørkle eller i albukroken.

Bufdir har i brev av 14. april 2020 gitt føringer på hvordan håndtere situasjoner der barn, til tross for informasjon og tydelige grenser, spytter eller hoster på andre barn eller ansatte. I slike tilfeller må ansatte ut fra situasjonen og sin kunnskap om barnet, vurdere egnede, nødvendige og forholdsmessige tiltak for å unngå at barnet eventuelt smitter andre. Hvor stor fare det er for smitte avhenger av om barnet er smittet eller ikke, og om barnet har symptomer på covid-19. Aktuelle tiltak kan være å vise barnet til sitt eget rom, for på den måten å skjerme de andre barna og ansatte. Om barnet har hatt nær kontakt med en person som er smittet, vil det også være aktuelt å begrense barnets bevegelsesfrihet i samsvar med reglene om karantene.

Når barnet har opphold i institusjon på grunn av alvorlige atferdsvansker, vil det ikke være grunnlag for å benytte frihetsbegrensningene i rettighetsforskriftens kapittel 4 med begrunnelse i smittevern. Eventuelle begrensninger må også ved denne type plasseringer skje med hjemmel i omsorgsansvaret og ansvaret for trygghet og trivsel for alle på institusjonen.

Når det gjelder tiltak for å sikre tilstrekkelig testing av ungdom i barneverninstitusjoner, er det til enhver tid helsetjenesten som må vurdere og prioritere hvem og hvilke grupper som skal testes. Retningslinjene og rådene fra FHI legges til grunn. Det har vært viktig for oss å ha høy oppmerksomhet på samarbeidet med tilgrensende tjenester, slik at barn på institusjon får hjelp fra alle sentrale tjenester under krisen.

Dersom et barn på institusjon hoster og /eller spytter på andre barn eller ansatte, har Bufdir anbefalt institusjonene, uavhengig av om barnet har symptomer på smitte, å ta kontakt med helsetjenesten og be om råd for videre smittevernoppfølging av barnet. I uttalelse av 14. april 2020 har Bufdir vurdert at det er viktig å få avklart om barnet er smittet eller ikke av hensynet til andre barn og ansatte på institusjonen.

Om helsetjenesten tilrår testing av et barn, er utgangspunktet etter smittevernloven at smitteverntiltak gjennomføres frivillig. Dersom barnet ikke vil la seg teste frivillig, er det opp til helsemyndighetene å avgjøre om det er grunnlag for å iverksette tiltak, herunder testing, etter lov om vern mot smittsomme sykdommer.

Det kan tilføyes at det har vært lite behov for å iverksette spesifikke tiltak utover det som gjelder alle.

Informasjon til barn og unge i institusjon om pandemien

Barneverninstitusjonene er godt informert om beredskapsplanene. Institusjonene holder også barn og unge godt informert og har jevnlig dialog med dem om koronasituasjonen, og gir ellers aldersadekvat informasjon om hvorfor tiltak er satt inn.

Vi viser også til ung.no

(https://www.ung.no/helse/Sykdommer/4486_Dette_b%C3%B8r_du_vite_om_koronaviruset.html) som har utarbeidet generell og god informasjon om koronaviruset til barn og unge og HelseNorge (<https://helsenorge.no/koronavirus/informasjon-pa-andre-sprak>) som har informasjon på mange språk.

2. Informasjon om midlertidige regelendringer under covid-19 pandemien

Sivilombudsmannen ber om en oversikt over gjennomførte midlertidige regelendringer, forskrifter eller andre regler, som åpner for restriksjoner eller andre endringer i forholdene for ungdom plassert på institusjon.

Midlertidig forskrift med hjemmel i koronaloven

Midlertidig forskrift av 3. april nr. 575 om forenklinger og tiltak for barnevernet og fylkesnemnda for å avhjelpe utbrudd av covid-19 trådte i kraft 4. april 2020. Forskriften er gitt med hjemmel i koronaloven og forskriften faller bort når koronaloven oppheves. Forskriften inneholder midlertidige regler om

1. Fjernmøte og fjernavhør i fylkesnemnda
2. Utvidet mulighet for delvis skriftlig behandling i fylkesnemnda
3. At rådslagning og avstemning i fylkesnemnda kan skje som fjernmøte
4. Utvidet frist for barnevernstjenesten til å fremme begjæring om tiltak til fylkesnemnda etter akuttvedtak
5. Myndighet for Bufetat til å flytte barn mellom institusjoner
6. Forenklede regler for oppfølgings- og tilsynsbesøk i fosterhjem og institusjon.

Forskriften inneholder få bestemmelser om når barnevernloven kan fravikes. Terskelen for å anvende unntaksbestemmelsene er høy og det stilles strenge krav til nødvendigheten av å anvende unntaksbestemmelsene. Unntaksbestemmelsene er innrettet slik at rettssikkerheten til barn og foreldre ivaretas på en tryggende måte. Bestemmelsene som nevnt i punkt 1,2,5 og 6 har betydning for barn som er tvangsplassert på barneverninstitusjon.

Forenklede saksbehandlingsregler i fylkesnemnda

Saker om tvangsplassering på institusjon på grunn av alvorlige atferdsvansker stiller strenge krav til partenes rettssikkerhet. Barnet er alltid part i saker om tvangsplassering på institusjon på grunn av alvorlige atferdsvansker. Forskriften åpner for at også denne type saker helt

eller delvis kan behandles som fjernmøte og med fjernavhør hvis det anses nødvendig og ubetenkelig. Videre åpnes det for at en sak kan avgjøres etter en kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling hvis det anses nødvendig og ubetenkelig. Parts og vitneavhør skal imidlertid alltid skje i møte.

Det må vurderes konkret i den enkelte sak om behandlingsformen anses nødvendig og ubetenkelig. Om det er nødvendig med fjernmøte må vurderes i lys av hvorvidt det på grunn av sykdom eller tiltak for smittebegrensninger som følge av utbruddet av Covid-19 er mulig å behandle saken med fysisk møte og hva som er de reelle alternativene. For delvis skriftlig behandling er vurderingen om det er mulig å behandle saken etter ordinære regler eller med fjernmøte. Dersom nemndene har tilstrekkelig personell og smittetiltak ikke er til hinder for det, skal saker behandles etter de ordinære reglene. Ubetenkelighetsvilkåret gir anvisning om at det skal foretas en konkret vurdering av forsvarligheten av å benytte fjernmøte og fjernavhør eller delvis skriftlig behandling. Det skal særlig legges vekt på sakens karakter og private parters rettigheter.

Partene, herunder barn med partsrettigheter, skal gis anledning til å uttale seg om behandlingsformen og partenes mening bør tillegges betydelig vekt. Et barn som har partsrettigheter kan velge om det vil delta i fjernmøte eller uttale seg på annen måte. Beslutning om fjernmøte og fjernavhør skal begrunnes. Nemndsleder kan beslutte at tolking skal gjennomføres som fjerntolking når det er forsvarlig. Beslutningen om behandlingsformen kan ikke særskilt kreves rettslig overprøvd.

Hjemmel for Bufetat til å midlertidig flytte et barn fra en barnevernsinstitusjon til en annen
Etter forskriften § 6 kan Bufetat regionalt nivå beslutte å midlertidig flytte et barn som er plassert i institusjon etter barnevernloven til en annen institusjon når det er tvingende nødvendig for å ivareta barnets behov for omsorg og beskyttelse.

Det følger av formålet med forskriften at nødvendighetsvurderingen bare omfatter konsekvenser for barnets behov som følge av sykdom eller tiltak for smittebegrensninger som følger av utbruddet av Covid-19. Hjemmelen gjelder ikke dersom barnet har behov for å flytte av andre årsaker. I slike tilfeller gjelder ordinære regler. Det samme gjelder dersom det av tidshensyn er mulig å følge ordinær prosess. I vilkåret om "tvingende nødvendig" ligger også at andre tiltak skal være vurdert, og det forutsettes at institusjonsdriften planlegges slik at sykdomsutbrudd eller karantene i minst mulig grad krever at barn må flytte ut fra institusjonen.

Det følger av forskriften at barnet bare kan flyttes til en institusjon som er egnet til å ivareta barnets behov. Dette innebærer at barnet bare kan flytte til en institusjon som er godkjent for å ivareta målgruppen. Det må også foretas en individuell vurdering av barnets behov.

Flyttingen skal forberedes i den enkelte institusjon og skje i samarbeid med kommunen. For å kunne foreta en best mulig vurdering av barnets behov, er det viktig at flyttingen så langt som mulig skjer i dialog med barnet og kommunen. Barnets rett til medvirkning må ivaretas. Det er viktig å legge til rette for en god involvering av barnet i en slik prosess.

Begrunnelsen for beslutningen skal dokumenteres skriftlig. Det skal dokumenteres at barnets rett til medvirkning er ivaretatt og hva som er barnets syn, samt vurderingen av hensynet til barnets beste. Fylkesmannen skal orienteres om beslutningen.

Hjemmelen gjelder midlertidig flytting. Barnet skal derfor flytte tilbake til institusjonen når årsaken til flyttingen ikke lenger gjør flyttingen nødvendig. Dersom barnet likevel ikke skal tilbake, må kommunen fremme sak for fylkesnemnda etter § 4-24 eller fatte vedtak om flytting etter § 4-17.

Adgang til å erstatte tilsyns- og oppfølgingsbesøk med andre kommunikasjonsformer

Det fremgår av forskriften § 7 at når det er tvingende nødvendig for å få gjennomført tilsynet, kan tilsynsbesøk i institusjon etter tilsynsforskriften § 8 annet ledd og fosterhjem etter fosterhjemsforskriften § 9 første ledd erstattes med andre kommunikasjonsformer som telefonsamtale, videooverføring e.l. Tilsvarende gjelder oppfølgingsbesøk i fosterhjem etter fosterhjemsforskriften § 7 tredje ledd.

Formålet med bestemmelsen er å legge til rette for at tilsyns- og oppfølgingsbesøk kan gjennomføres hvis sykdom, karantene eller andre smittebegrensningstiltak er til hinder for fysisk oppmøte. Adgangen til å erstatte besøk i institusjon eller fosterhjem med andre kommunikasjonsformer gjelder bare dersom dette er tvingende nødvendig for å gjennomføre tilsynet. Det følger av forskriftens formål at vanskelighetene med å gjennomføre besøk i fosterhjem eller institusjon må være forårsaket av utbruddet av Covid -19.

Kommunikasjonsformene må være sikre.

Alminnelige krav til tilsyns- og oppfølgingssamtaler gjelder selv om besøket er erstattet med andre kommunikasjonsformer. Dette innebærer blant annet at det skal legges til rette for samtaler med barnet alene, dersom barnet ønsker det.

For nærmere informasjon om forskriftsbestemmelsene, se statsrådsforedraget (PRE-2020-04-03-575 Midlertidig forskrift om forenklinger og tiltak for barnevernet og fylkesnemnda for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 Kongelig resolusjon. Statsråd Kjell Ingolf Ropstad)

Forslag om å videreføre forskriftsbestemmelsene i en midlertidig lov

Departementet har hatt på høring forslag om å videreføre forskriftsbestemmelsene i en midlertidig lov med varighet til 31. desember 2020, med mindre Stortinget bestemmer noe

annet. Smitteverntiltak vil fortsatt kunne hindre ordinær drift i barnevernet og saksavvikling i fylkesnemndene i en periode fremover. Den midlertidige loven skal bidra til å gi barn nødvendig omsorg og beskyttelse og en forsvarlig og rettssikker saksbehandling i fylkesnemndene under utbrudd av covid-19. Høringsfristen gikk ut 24. april 2020.

Høringsbrev og høringsinstansenes syn er tilgjengelig på regjeringen.no:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-midlertidig-lov-om-tilpasninger-i-regelverket-for-barnevernet-og-fylkesnemnda-for-a-avhjelpe-konsekvenser-av-utbrudd-av-covid-19/id2699028/>

3. Konsekvenser av smitteverntiltak for ungdommenes menneskerettigheter

Sivilombudsmannen ber om en redegjørelse for konsekvenser av smitteverntiltak for ungdommenes menneskerettigheter. Siden det i liten grad har vært nødvendig å iverksette tiltak i institusjonene, er det først og fremst konsekvenser av tiltakene på samfunnsnivå som også rammer barn i institusjonene. Vi vil her redegjøre for tiltak for å sikre kontakt med familie og nettverk, forebygging av isolasjon og oppfyllelse av retten til helsehjelp og utdanning for barn i institusjon.

Kontakt med familie og nettverk

Det er laget egne retningslinjer som skal ivareta barnas behov for kontinuitet og stabilitet samt i størst mulig grad opprettholde skoletilbudet og andre aktiviteter. Det er ikke lagt ned generelt forbud mot besøk i barneverninstitusjonene, men at utgangspunktet må være at generelle regler som gjelder alle, også må følges av ansatte og barn og unge i institusjonene.

VI viser til informasjon på nettsidene våre hvor det blant annet kommer frem at vi anbefaler institusjonene å legge til rette for å opprettholde kontakt med de viktigste relasjonene i barnas liv. Dette gjelder også barnets behov for kontakt med advokat og saksbehandler i barneverntjenesten. Se ellers:

https://bufdir.no/aktuelt/temaside_koronavirus/profesjonelle/informasjonskriv/besok_i_barneverninstitusjoner_under_koronapandemien/

Buudir har også i brev av 2. april 2020 uttalt at samvær etter barnevernloven skal som utgangspunktet gjennomføres som normalt, se [her](#).

Der hvor det ikke er mulig eller forsvarlig med fysiske møtepunkter mellom barnet og dets nære pårørende, bør det i den grad det er mulig og forsvarlig, legges til rette for å arrangere møter for eksempel via Teams, eller på andre digitale plattformer.

Særlig om tiltak for barn i enetiltak og andre barn som bor alene i institusjonsavdelinger

I likhet med andre barn og unge i samfunnet, så har barn i barneverninstitusjoner redusert kontakt utenfor barneverninstitusjonen. Barn i barneverninstitusjoner bor sammen med flere og vil ha kontakt med flere. For langt de fleste barn og unge i barneverninstitusjoner vil en opprettholdelse av normaltilstanden virke mot isolasjonstendenser gjennom at barna til enhver tid er sammen med andre barn og unge samt ansatte.

Bufdir har vurdert det i denne situasjonen som svært viktig å sikre god oppfølging for barn som bor i enetiltak eller barn som ufrivillig bor alene på institusjon. Vi har derfor bedt regionene om at barna det her gjelder sikres særlig god oppfølging og gis muligheter for deltakelse i skole eller andre kommunale dagtilbud der dette vurderes som viktig.

Ivaretagelse av barns rett til helsehjelp

Tiltak knyttet til smittevern og testing for covid-19 er behandlet over. Når det gjelder oppfølging av barns rett til helsehjelp mer generelt, har Bufdir i brev av 27. mars 2020 understreket overfor helseforetakene at det er svært viktig å ivareta utsatte barn og unge i tiden vi er inne i nå, og at det derfor må legges planer for å opprettholde helsetjenestene så langt som mulig. Dette gjelder særlig barn og unge som har tiltak fra barnevernet, hvor mange har behov for helsehjelp.

Enkelte steder har det vært utfordringer når andre tjenester, for eksempel spesialisthelsetjenesten, har trukket seg ut på grunn av omprioriteringer eller andre tiltak. Spesialisthelsetjenesten har et særskilt «sørge -for ansvar» for psykisk helsevern, også for barn i barnevernsinstitusjon. Bufetat har ingen styringsrett eller mulighet til å etablere planverk for denne delen av velferdstjenestene. Bufdir anbefaler at Sivilombudsmannen henvender seg til de regionale helseforetakene for å kartlegge hvordan de arbeider for å sikre rett til helsehjelp for barn i institusjon.

Ivaretagelse av barns rett til skole

Kanskje det mest inngripende tiltaket for barn og unge i barneverninstitusjoner gjelder stengning av skoler. Alle barn har i utgangspunktet rett til skolegang. Barn i barneverninstitusjoner er prioritert som spesielt sårbare, og dersom det er nødvendig for å gi barna forsvarlig omsorg, kan barna benytte seg av det ordinære skoletilbudet. Det er likevel blitt vurdert at barna det her gjelder, på lik linje med andre barn, kan ha hjemmeskole. Barn i barneverninstitusjoner har den fordel at det er voksne til stede hele døgnet som kan hjelpe dem, og videre motivere dem til å gjøre skolearbeid.

Ingen barneverninstitusjoner har måttet iverksette omfattende smittetiltak som har hatt store konsekvenser for situasjonen til barna. Vi kan imidlertid ikke utelukke at eventuelle fremtidige og mer omfattende tiltak enn i dag, kan påvirke ungdommenes menneskerettigheter. Ved

behov for slike tiltak, vil det være svært viktig å gjøre faglig gode individuelle vurderinger for å kunne balansere mellom ungdommens rettigheter opp mot smittevernhensyn.

Eventuelle konsekvenser for ungdommenes rettssikkerhet som midlertidige unntak/forenklinger av saksbehandlingsregler, begrensinger i klagemuligheter eller rutinemessig kontroll i forvaltningen, etc.

Midlertidig forskrift om forenklinger og tiltak for barnevernet og fylkesnemnda for å avhjelpe utbrudd av covid-19 inneholder unntaksbestemmelser som får betydning for barn på barneverninstitusjon, som nevnt under punkt 2.

Terskelen for unntakene i forskriften er høy og det stilles strenge krav til nødvendigheten av å anvende unntaksbestemmelsene. Unntakshjemler som fastsettes skal vurderes konkret slik at normal aktivitet og kvalitet opprettholdes der dette er mulig. Unntaksbestemmelsene er innrettet slik at rettssikkerheten til barn og foreldre ivaretas på en betryggende måte.

Forskriften åpner for at saker om tvangsplassering på institusjon på grunn av alvorlig atferdsvansker helt eller delvis kan behandles som fjernmøte eller med delvis skriftlig behandling etter en konkret vurdering. Det stilles imidlertid strenge krav til at private parterets rettssikkerhet ivaretas på betryggende måte, jf. omtale under punkt 2.

Når det gjelder midlertidig flytting av barn under pandemien understrekes det at barn ikke skal flyttes med mindre det er tvingende nødvendig. Forskriftens adgang til å midlertidig flytte barn kan kun benyttes i de tilfellene det ikke er mulig å gi barnet forsvarlig omsorg på institusjonen på grunn av covid-19 utbruddet, eller det ikke er mulig å ivareta nødvendige smittebegrensningstiltak på annen måte. Det er viktig at Bufetat og institusjonen vurderer alternativer og planlegger for å unngå flytting. Terskelen er altså svært høy for at Bufetat kan flytte barn, og frem til nå er det ingen barn som har blitt flyttet. Dersom barnet ikke skal tilbake til institusjonen, må kommunen fremme sak for fylkesnemnda etter § 4-24 eller fatte vedtak om flytting etter § 4-17.

Det er direktoratet og departementets oppfatning at barns rettssikkerhet er betryggende ivaretatt også med den midlertidige forskriften. Forskriften skal sikre at barns rett til omsorg og beskyttelse og en forsvarlig og rettssikker behandling i fylkesnemnda ivaretas, også under utbrudd av covid-19.

Med hilsen

Mette Kristin Solum (e.f.)
avdelingsdirektør

Anette Kristiansen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet