



SIVILOMBUDSMANNEN

STORTINGET
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Vår referanse
2021/2115

Deres referanse

Vår saksbehandler
Aruna Eide Skingen

Dato
18.05.2021

Forespørsel om uttalelse vedrørende Prop. 133 L (2020-2021) Lov om barnevern og lov om endringer i barnevernloven

Vi viser til brev fra Familie- og kulturkomiteen 4. mai 2021 hvor Sivilombudsmannen inviteres til å gi en uttalelse i forbindelse med komiteens behandling av Prop. 133 L (2020-2021) Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernsloven.

Tidligere høringsuttalelse

Sivilombudsmannen viser innledningsvis til sin høringsuttalelse av 22. juli 2019 til Barne- og likestillingsdepartementet om forslag til ny barnevernslov. Våre innspill bygger på erfaringer fra mer enn 20 besøk til barnevernsinstitusjoner og gjelder i hovedsak lovforslagets kapittel 10 om regler for barnevernsinstitusjoner.

Vi merker oss at lovutkastet etter høringsrunden inneholder et uttrykkelig forbud mot isolasjon unntatt i akutte faresituasjoner, og at det nå er presisert at forbudet mot bruk av tvang og makt omfatter både fysisk og psykisk tvang og makt. Dette var blant temaene vi tok opp i vår høringsuttalelse.

Ombudsmannen tok også opp i sin høringsuttalelse behovet for en nærmere redegjørelse for hvilke begrensninger som følger av Grunnloven og Norges menneskerettslige forpliktelser når det gjelder grensene for tvangsbruk i barnevernsinstitusjoner. Vi pekte på at en slik redegjørelse bør ta hensyn til den internasjonale rettsutviklingen som har funnet sted de siste ti årene.

Videre understreket vi behovet for en vurdering av hvordan det eksisterende regelverket etterleveres i praksis. Vi påpekte at vi var bekymret for at dagens regelverk på flere områder ikke klargjør tydelig nok grensene for lovlig tvangsbruk. Dette vil vi komme nærmere inn på nedenfor.

I Prop. 133 L (2020-2021) slår departementet fast at det ikke er foretatt en fullstendig gjennomgang av reglene for rettigheter og bruk av tvang på institusjon, og at mange av innspillene fra høringen derfor må følges opp i et eget utredningsarbeid.¹ Etter

¹ Prop. 133 L (2020–2021) side 313–314.

ombudsmannens syn er det uheldig at en slik utredning ikke er på plass før en lovfesting av rammene for institusjonsopphold og adgang til tvangsbruk.² Vår bekymring knytter seg både til de funn vi har gjort på flere barnevernsinstitusjoner som avdekker praktiseringen av gjeldende regelverk, og til at forslaget, slik vi leser det, i realiteten vil kunne videreføre og i noen tilfeller medføre ytterligere uklarhet om hjemlene for tvangsbruk.

Barns særlige sårbarhet og behovet for et klart regelverk

FNs barnekonvensjon slår fast at barn og unge som er under offentlig omsorg har rett til særlig beskyttelse og bistand fra staten.³ FNs Spesialrapportør mot tortur understreker i sin rapport fra 2015 at barn og unge som er frihetsberøvet, er spesielt sårbare når det gjelder menneskerettighetsbrudd.⁴

Ombudsmannen understreker at barns grunnleggende rettigheter slik de framgår av Grunnloven §§ 102 og 104, Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 3, 5 og 8 og FNs konvensjon om barnets rettigheter (Barnekonvensjonen), særlig artikkel 3, 12 og 16, danner utgangspunktet også der barn er plassert på institusjon.

Dagens lovverk forutsetter at det foretas en helhetlig vurdering der barnets grunnleggende rettigheter ivaretas. Ombudsmannens erfaring etter en rekke besøk til barnevernsinstitusjoner er at de grunnleggende rettighetene, som retten til å bli hørt og til å medvirke, ofte kan tapes av syne. God forebygging av tvang forutsetter en aktiv inkludering av barn i handlinger, tiltak og beslutninger som angår det.

Våre funn har avdekket at flere institusjoner har hatt husregler eller andre interne regler som medfører rutinemessig tvang eller inngrep, i visse situasjoner eller faser av plasseringen. Når inngrep og tvang ikke er individuelt begrunnet utelukker dette nødvendighets- og forholdsmessighetsvurderinger og det blir vanskelig å si at barnets beste er tilfredsstillende vurdert. Vi har også funnet at mange barn i praksis ikke gis anledning til å uttale seg i saker som angår dem, og at enkelte institusjoner ikke har informert eller inkludert det aktuelle barnet i møter eller avgjørelser som angår det.⁵

Vi har merket oss Forandringsfabrikkens innspill for å sikre at barns grunnleggende prosessrettigheter blir formulert på en måte som legger bedre til rette for at de oppfylles i praksis. Våre funn bekrefter at det er en utfordring at de som skal ivareta barnet under

² Se også Stortingets anmodningsvedtak nr. 637 av 28. mai 2020 hvor regjeringen bes om å «sikre at forslagene til ny barnevernlov er i tråd med FNs barnekonvensjons prinsipper om barns rett til informasjon, til å bli hørt, beslutninger til barnets beste og barns rett til privatliv».

³ FNs menneskerettighetskomité, generell kommentar nr. 17, avsnitt 1 og nr. 35, avsnitt 62. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD), *Z and Others v. United Kingdom*, avsnitt 74-75..

⁴ Juan Mendez (2015): A/HRC/28/68, jfr OPCAT artikkel 4 nr 2.

⁵ Dokument 4:1 (2018–2019), Melding for året 2018 fra Sivilombudsmannen om forebygging av tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved frihetsberøvelse, side 24 flg.; Sivilombudsmannens besøk til Skjerfheimkollektivet, 18.–20. september 2018, side 27–28; Sivilombudsmannens besøk til Klokkergårdenkollektivet, 6.–8. juni 2017, side 41 jf. side 32, 34; Sivilombudsmannens besøk til Kvammen akuttinstitusjon, 16.–17. januar 2018, side 31.

institusjonsoppholdet ikke alltid forstår hvordan loven skal praktiseres. Når regelverket tolkes ulikt, skaper dette risiko for at barn på institusjon utsettes for uhjemlet tvang. Det skaper også en uforutsigbar og uklar situasjon for barnet. I flere institusjoner har vi sett misforståelser om regelverket og hva det gir hjemmel til. Vi har vi sett at grensen mellom inngrep i barnets rettigheter som krever vedtak, og handlinger som er tillatt uten vedtak for å ivareta omsorgsansvaret eller av hensyn til trygghet og trivsel på institusjonen, oppfattes som uklar.⁶ Det er ombudsmannens erfaring at også tilsynsmyndighetene kan synes at denne grensegangen er utfordrende.

Ombudsmannen har forståelse for departementets begrunnelse for ikke å gjengi de grunnleggende rettighetene i lovutkastets første kapittel andre steder i loven.⁷ Vi peker likevel på at kapittel 10 regulerer situasjoner der barn i realiteten vil kunne være frihetsberøvet, gjennom vedtak om tvangsplassering, vedtak om begrensninger i bevegelsesfriheten, eller som følge av institusjonens praksis, husregler eller geografiske plassering. I tilfeller der en persons frihet allerede er begrenset, ser Den europeiske menneskerettsdomstolen strengt på tiltak som begrenser personens frihet enda mer.⁸ Dette medfører et særlig behov for å synliggjøre barns grunnleggende rettigheter når de er plassert på institusjon.

Selv om generelle bestemmelser om grunnleggende rettigheter nå er foreslått inntatt i lovens formålskapittel, er det ombudsmannens syn at barns grunnleggende rettigheter bør knyttes direkte til reglene om bruk av tvang på institusjon for å sikre at de blir anvendt av dem som skal praktisere reglene. Etter vårt syn vil dette kunne ivaretas ved at kapittel 10 spesifikt henviser til barnets rett til å bli hørt, til å bli informert og til å medvirke.

Utsiktede materielle endringer

Lovforslaget er i hovedsak ment å videreføre gjeldende rett.⁹ Sivilombudsmannen er imidlertid bekymret for at deler av det departementet betegner som «strukturelle endringer og presiseringer», vil kunne bli oppfattet som materielle endringer av dem som skal anvende regelverket. Vi er også bekymret for at endringene vil flytte fokus bort fra utgangspunktet om forebygging av tvang.

Ombudsmannens erfaring fra besøk til barnevernsinstitusjoner er at tvangsbruk kan oppleves som belastende, skremmende og krenkende for barn som utsettes for det.¹⁰ Det er derfor spesielt viktig med et regelverk som er tydelig og tilgjengelig, både slik at de som skal

⁶ Sivilombudsmannens besøk til Kvammen akuttinstitusjon, 16.–17. januar 2018, side 13 flg.; Sivilombudsmannens besøk til Klokkergårdenkollektivet, 6.–8. juni 2017, side 29 flg.; Sivilombudsmannens besøk til Jong ungdomshjem, 25.–26. september 2019, side 20 flg.

⁷ Se Prop. 133 L (2020–2021) side 74.

⁸ Munjaz mot Storbritannia, klagenr. 2913/06, 17. juli 2012, avsnitt 80: «... when a person's personal autonomy is already restricted, greater scrutiny [will] be given to measures which remove the little personal autonomy that is left».

⁹ Prop. 133 L (2020–2021) side 74 og 314.

¹⁰ Se også Gro Ulset og Torill Tjelflaat (2012): Tvang i barneverninstitusjoner. Ungdommenes perspektiver. NTNU samfunnsforskning, side 69 og Barneombudets fagrappport 2015 Grenseløs omsorg.

ivareta barnet ikke foretar ulovlige inngrep i barnets integritet og frihet, og slik at det er mest mulig forutsigbart for barnet når inngrep er tillatt.

Flere av ombudsmannens besøksrapporter dokumenterer at institusjoner utøver makt og tvang som utgjør inngrep i barns grunnleggende rettigheter uten at det fattes vedtak om dette og uten at bruken av tvang er basert på konkrete og individuelle vurderinger av nødvendighet og forholdsmessighet.¹¹

Etter ombudsmannens syn inneholder Prop. L 133 (2020-2021) flere gode betraktninger og vurderinger som gjelder disse utfordringene. Disse vurderingene synliggjøres imidlertid ikke i selve lovforslaget og vi er bekymret for at lovforslaget ikke avklarer grensespørsmål som i praksis har vist seg å være både utfordrende og viktige. Grensene for omsorgsansvaret, de rettslige skrankene for begrensninger i bevegelsesfriheten, og grensen mot forbudt isolasjon er eksempler på sentrale områder der mange lovanvendere i praksis tolker reglene ulikt. Avklaringer som kun gjøres i forarbeidene ivaretar ikke målet om en klar og tilgjengelig lov for praktikere og fagfolk som er brukere av loven.¹²

Ombudsmannen er også bekymret for at deler av det som er ment som klargjøringer og presiseringer, i realiteten vil bli oppfattet som endringer og innebære en svekkelse av arbeidet for å forebygge bruk av tvang. Dette gjelder blant annet en foreslått ny bestemmelse om «Milde former for fysisk makt ut fra omsorgsansvaret og trygghet og trivsel» (§ 10-3). Denne er etter ombudsmannens syn problematisk av flere grunner.

Først og fremst er ombudsmannen bekymret for at inngrepsterskelen etter denne bestemmelsen vil oppfattes som lavere, ved at ordlyden fra rettighetsforskriften om at mild makt kun kan benyttes der det er «åpenbart nødvendig» er erstattet med «nødvendig». Det er nærliggende å anta at brukere av loven ved det vil oppfatte terskelen som lavere. Når målet er en mer tilgjengelig lov, er det lite tilfredsstillende at man må til forarbeidene for å avklare at den nye ordlyden ikke er ment som en realitetsendring.

Videre er erfaringene fra ombudsmannens besøk at noen barnevernsinstitusjoner i en del tilfeller går for langt i å anta at maktbruk ligger innenfor rammene av omsorgsansvaret eller kan begrunnes i hensynet til trygghet og trivsel.¹³ Det er etter ombudsmannens vurdering avgjørende at loven, ikke minst når det gjelder fysisk maktbruk, tydelig fastholder at slik maktanvendelse uten vedtak kun skal være mulig når det er *åpenbart* at dette er nødvendig.

¹¹ Se blant annet Sivilombudsmannens besøk til Hedmark ungdoms- og familiesenter Vien 4-25, 10.-11. mai 2017; Sivilombudsmannens besøk til Kvammen akuttinstitusjon, 16.-17. januar 2018; Sivilombudsmannens besøk til Klokkegårdskollektivet, 6.-8. juni 2017; Sivilombudsmannens besøk til Skjerfheimkollektivet, 18.-20. september 2018; Sivilombudsmannens besøk til Jong ungdomshjem, 25.-26. september 2019.

¹² Departementet peker selv på at barnevernsloven «har en svært sammensatt brukergruppe», og at «en enklere og mer tilgjengelig lov i seg selv et viktig virkemiddel for å styrke barn og foreldres rettssikkerhet og bidra til bedre faglig arbeid», se Prop. 133 L (2020–2021), side 73.

¹³ Dokument 4:1 (2018–2019), Melding for året 2018 fra Sivilombudsmannen om forebygging av tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved frihetsberøvelse, side 24 flg.; sml. rettighetsforskriften § 26 første ledd.

Departementet understreker at «forslaget kun hjemler mild maktbruk som er allment akseptert i oppdragelse av barn i lys av barnets alder og modenhet. Maktbruk som institusjonen kan foreta etter bestemmelsen er begrenset til den form for makt som foreldre kan benytte etter barneloven». ¹⁴ I lys av dette stiller ombudsmannen spørsmål ved at departementet deretter, uten nærmere drøftelse, uttaler at institusjonen i medhold av § 10-3 vil kunne holde barnet kortvarig i armen og for eksempel ta telefonen, rusmidler etc. Eksemplene departementet gir i proposisjonen fremstår som noe kvalitativt annet og mer omfattende, enn de eksemplene som gis i forarbeidene til gjeldende barnelov hvor det står at:

«Handlinger som er ment å avverge at barnet eller andre skader seg rammes ikke av [... forbudet mot vold og skremmende eller plagsom opptreden eller annen hensynsløs adferd], så lenge handlingen står i forhold til den faren som skal avverges. Et eksempel vil kunne være å løfte med seg en treåring som har slått seg helt vrang i butikken. Et annet eksempel som kan nevnes er hvor et lite barn går tynkledd ute i snøen og nekter å komme inn. Det må da være tillatt for foreldrene å bære barnet inn og låse døren. Det presiseres at der en situasjon kan løses med lempeligere midler, vil det være forbudt å anvende fysisk tvang eller makt overfor barnet». ¹⁵

Eksemplene i proposisjonen gjenfinnes heller ikke i rundskrivets behandling av hva som i dag anses som mindre inngripende tvang eller makt på grunnlag av omsorgsansvaret. ¹⁶ Vi understreker også at de fleste institusjoner vi har besøkt har vist til slike situasjoner (for eksempel å holde fast for å ta en mobil) som fysisk maktbruk som etter dagens regelverk krever en annen hjemmel enn omsorgsansvaret.

Det er viktig at institusjonene har som sitt primære fokus å *forebygge* bruk av makt og tvang. Uklarheter eller utglidning av grensene for fysisk maktbruk innebærer en risiko for at arbeidet med å skape trygghet og god relasjonsbygging svekkes. At barn som er plassert på institusjon har tillit til de voksne og er trygge på deres håndtering av vanskelige situasjoner er avgjørende for å lykkes med forebygging. Det er bekymringsfullt at forslaget synes å innebære at for eksempel konflikter om å få tilgang til mobiltelefon eller å beslaglegge rusmidler, skal kunne løses gjennom mer fysisk maktbruk, uten at vilkårene for tvang i akutte faresituasjoner er til stede.

Vi er ikke uenig i at det kan oppstå situasjoner som ikke er så akutte at det foreligger en nødssituasjon, men som likevel kan rettferdiggjøre bruk av fysisk makt for å hindre at barnet skader seg selv eller andre. Det som er problematisk med departementets forslag, er risikoen for at det senker terskelen for, og dermed kan øke bruken av, fysisk makt for å løse konflikter. Det er verdt å merke seg Barneombudets gjennomgang av tvangsprotokoller som viste at tvang i akutte nødssituasjoner ofte begynte med vanlig grensesetting, gjerne i

¹⁴ Prop. 133 L (2020–2021) side 320.

¹⁵ Ot.prp. nr. 104 (2008–2009) merknad til § 30.

¹⁶ Rundskriv fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet til rettighetsforskriften, Q-2012-19.

tilknytning til institusjonens husregler.¹⁷ Dette indikerer nettopp at mild maktbruk gir en risiko for eskalering til mer inngripende tvang.

Forslaget innebærer videre en fare for at flere inngrep og situasjoner med bruk av fysisk makt ikke nedfelles i enkeltvedtak. Dette svekker barnets rettssikkerhet, blant annet ved å gjøre det vanskeligere å klage og sikre reelt tilsyn og kontroll. Etter ombudsmannens syn er dette ikke i tråd med internasjonale signaler om behovet for et styrket vern for barn.¹⁸

Slik ombudsmannen ser det, er det heller ikke uproblematisk at forslaget sidestiller foreldres og ansattes maktbruk. Barn i institusjon har ofte opplevd alvorlige krenkelser i tidligere omsorgssituasjon, og nye inngrep kan derfor være en ekstra stor belastning.¹⁹ Også milde former for makt kan oppleves krenkende.²⁰ Ombudsmannen viser til departementets egne betraktninger om dette: «Barn på institusjon er i en mer sårbar situasjon fordi de ivaretas av andre enn sine primære omsorgspersoner. Dette taler for at grensene for institusjonens adgang til å begrense barns rettigheter ut fra omsorgsansvaret, bør være tydeligere enn for foreldre ellers».²¹ Barnevernsinstitusjoner har en annen form for makt overfor barna som bor der og må også kunne forventes å ha en annen faglig tilnærming til konfliktsituasjoner enn foreldre. Nettopp det at ansatte ved institusjonene greier å håndtere konflikter med andre midler enn tvang og makt, er essensielt for å redusere tvangsbruken i institusjonene.²²

Avslutningsvis vil vi påpeke at det er uheldig at bestemmelsen kommer før bestemmelsene om krav til forebygging (§ 10-4), forbudet mot tvang og makt (§ 10-5) og de generelle vilkårene for tvang og inngrep (§ 10-6). Slik ombudsmannen forstår lovforslaget samsvarer dette heller ikke med departementets egne merknader til bestemmelsen, hvor det nettopp understrekes at:

«... ansatte på barnevernsinstitusjoner i utgangspunktet ikke har adgang til å bruke fysisk makt overfor barn. Institusjonen skal benytte miljøterapeutiske virkemidler for å løse uenigheter og konflikter og skal alltid først forsøke andre tillitsskapende virkemidler som oppmuntring og motivasjon for å få barnet til å samarbeide. Ved å arbeide forebyggende og benytte gode faglige metoder med stor vekt på kommunikasjon, bør institusjonen kunne håndtere de fleste konflikter uten bruk av makt».²³

Plasseringen innebærer en endring fra dagens rettighetsforskrift hvor unntaket for «mindre inngripende fysisk tvang eller makt» fremgår av andre setning i § 13 som etablerer et

¹⁷ Barneombudet, Grenseløs omsorg, 2015, side 48.

¹⁸ FNs spesialrapportør mot tortur, rapport til FNs generalforsamling 2015, A/HRC/28/68, avsnitt 16–17.

¹⁹ NOU 2016: 16 side 209. Det vises også til Barneombudet, Grenseløs omsorg, 2015, side 49 hvor det fremgår at de barna som utsettes for tvang ofte har psykiske vansker eller lidelser.

²⁰ Se tilsvarende Prop. 133 L (2020–2021), side 321.

²¹ Prop. 133 L (2020–2021), side 316. Se også tilsvarende betraktninger side 320.

²² Ulset, Gro og Tjelflaat, Torill, 2012, Tvang i barneverninstitusjoner. Ungdommenes perspektiver. Rapport nr. 20/2012, Barnevernets utviklingssenter i Midt-Norge, NTNU Samfunnsforskning AS, side 61 flg.

²³ Prop. 133 L (2020–2021), 16.1.4.5 Milde former for fysisk makt ut fra omsorgsansvaret og trygghet og trivsel, side 320.

generelt forbud mot bruk av tvang og makt. Dagens plassering signaliserer dermed tydeligere at fravær av bruk av tvang og makt skal være utgangspunktet.

Oppsummering

Ombudsmannen ser det i utgangspunktet som positivt at det vedtas en ny barnevernslov som omfatter regler for tvangsbruk overfor barn som er på barnevernsinstitusjon. Etter ombudsmannens syn er det naturlig at Stortinget tar stilling til vilkårene for å iverksette slike inngripende tiltak overfor barn.

Prop. 133 L (2020-2021) inneholder flere gode og viktige drøftelser av hensyn som må ivaretas ved lovfesting av tvangshjemler overfor barn i barnevernsinstitusjoner. Forholdene som er påpekt ovenfor gir imidlertid grunn til uro for at selve lovutkastet ikke godt nok reflekterer disse hensynene.

Departementet slår fast at «Et tydeligere regelverk kan bidra til økt bevisstgjøring og riktig praktisering, som vil styrke barnas rettssikkerhet ved opphold i institusjon.» Ombudsmannen er helt enig i dette, men er av den oppfatning at forslaget som er fremlagt ikke sikrer den nødvendige tydelighet.

Vi er bekymret for at forslaget ikke godt nok vil sette dem som skal anvende regelverket i stand til å unngå at barn blir utsatt for tvang som er unødvendig eller uforholdsmessig, og heller ikke sikrer at barns rett til å bli hørt, til å uttale seg og til å få god og tilgjengelig informasjon blir ivaretatt. Dette er rettigheter som er avgjørende for barns rettssikkerhet og for deres opplevelse av trygghet og av å ha innflytelse på egen hverdag.

Hanne Harlem
sivilombudsmann

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift.

