

Forslag til revidert forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon (rettighetsforskriften)

Høringsuttalelse fra Barnevernets utviklingssenter i Midt-Norge Utarbeidet av forsker Gro Ulset

Viser til høringsbrev av 17. august 2010 – forslag til revidert forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon (rettighetsforskriften). Barnevernets utviklingssenter i Midt-Norge har med interesse lest Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets forslag til revidert forskrift. Vi vil først komme med noen kommentarer til bakgrunnen for forslaget og til det viktige temaet rettigheter og bruk av tvang i barneverninstitusjoner. Deretter vil vi uttale oss spesifikt om departementets endringsforslag knyttet til enkeltparagrafer i rettighetsforskriften.

Departementet har gjennomgått rettighetsforskriften med sikte på mulige forbedringer og presiseringer. Departementet peker i denne forbindelse på at deres redegjørelser, presiseringer og forslag innebærer viktige verdivalg, og at rettigheter og bruk av tvang i barneverninstitusjoner er et tema som byr på vanskelige problemstillinger og avveininger. En sentral del av departementets høringsbrev er forholdet mellom vern om personlig integritet og institusjonens ansvar for å gi beboeren forsvarlig omsorg og behandling. Departementet mener at det er viktig at rettighetsforskriften sørger for en balanse mellom beboernes behov for vern om sin integritet, og institusjonens behov for å kunne bruke tvang i konkrete tilfeller der dette blir vurdert nødvendig. I denne forbindelse ser departementet et behov for å tydeliggjøre selve adgangen til bruk av den tvang som allerede eksisterer. Et særlig fokus settes på institusjonenes plikt til å gi ungdommene god og forsvarlig omsorg og behandling. Departementet legger i dette at de ønsker å: ”[...] utdype hvilke muligheter og begrensninger som ligger i dette omsorgsansvaret” (:5).

BUS Midt-Norges kommentar til bakgrunnen for forslaget

Mangel på kontroll og grensesetting i institusjoner

Departementet peker på at vi i dag kan se en klar tendens til at institusjonene står overfor større og mer komplekse utfordringer enn tidligere, og at forskning viser at barn og unge i barnevernet som har hatt tiltak grunnet atferdsavvik eller rusmiddelbruk klarer seg dårlig som voksne. Departementet sier også at forskningen viser at ungdom kan bruke rusmidler uforstyrret under institusjonsoppholdet, fordi det er mangel på kontroll og grensesetting i institusjoner. Vi mener at det er viktig å moderere dette bildet siden nyere undersøkelser også har vist at barn og unge i barneverninstitusjoner, som er plasserte både etter omsorgs- og atferdsparagrafer, må forholde seg til svært rigide regler og rutiner og en betydelig grad av kontroll i hverdagen, som slett ikke samsvarer med formålet om at barn og unge som bor i barneverninstitusjoner i størst mulig grad skal ha et normalt liv (Tjellflaat og Ulset, 2007; Ulset, 2010). ”Institusjonen er beboernes hjem i den perioden de bor der, og det er i utgangspunktet et mål at de skal ha en tilværelse som ligner situasjonen til barn og ungdom som ikke bor på institusjon”, poengterer departementet i sitt

høringsnotat (:13). Ved en tydeliggjøring av rettighetsforskriften mener BUS Midt-Norge at det er svært viktig at denne ambisjonen fastholdes, og at den ikke svekkes.

BUS Midt-Norges kommentar til temaet rettigheter og bruk av tvang i barneverninstitusjoner

Barns rettssikkerhet versus kontroll, begrensninger og tvang

De endringene som departementet foreslår i rettighetsforskriften tolker vi som en tydeliggjøring av institusjonen, institusjonsansattes og myndigheters mulighet til å begrense, føre kontroll med og utøve tvang overfor barn og unge. Dersom intensjonen med en revidert forskrift er å regulere eller modifisere beboernes rettigheter under oppholdet ved å gi institusjonen og dens ansatte større rom/muligheter til å begrense disse, så er vi uenige i dette. Vi mener at en slik endring vil være feil vei å gå, fordi den signaliserer noe i motsatt retning av FN's barnekonvensjon som er en del av menneskerettsloven. Systemet som menneskerettighetene bygger på er at det er privatpersoner som har rettighetene, mens det er offentlige myndigheter som er forpliktet til å oppfylle disse. Barn og unge utgjør en utsatt gruppe som har et særlig behov for menneskerettighetsvern, ettersom de er avhengige av foreldres og / eller andre voksnes vurderinger og disposisjoner. Barnekonvensjonen gir dem derfor særlige menneskerettigheter (Norsk senter for Menneskerettigheter, 2005).

I departementets endringsforslag benyttes for eksempel ordlyden ”*med de begrensninger som fastsettes ut fra institusjonens ansvar for å gi ansvarlig omsorg for den enkelte*” svært hyppig. Dette er etter vår oppfatning et vagt utsagn som vil gi institusjonen og dens ansatte anledning til å tolke bredt og dermed kunne forsvare anvendelse av tvang, kontroll og begrensninger overfor det enkelte barn / ungdom i situasjoner som i realiteten er tvilsomme og kontroversielle. Vi mener at dersom rettighetsforskriften endres slik at voksne myndighetspersoner gjennom dette kan forsvare mer/hyppigere bruk av begrensninger og tvang overfor barn og unge i barneverninstitusjoner, så vil dette kunne føre til mer motstand og makteløshet blant beboere, hyppigere rømmningsforsøk og dermed flere situasjoner som kan tolkes å gi adgang til bruk av tvang.

BUS Midt-Norges kommentarer til endringsforslag knyttet til enkeltparagrafer

Formål (§ 1)

Departementet foreslår å innta en formålsbestemmelse i forskriften som kan være til hjelp dersom det oppstår tolkningstvil, og som synliggjør behovet for hele tiden å ivareta de rettsikkerhetsmessige aspektene samtidig som en gir best mulig omsorg og behandling. Vi støtter dette forslaget, men vi mener at det vil være riktig å presisere formålet om å sikre at beboerne blir behandlet hensynsfullt med respekt for den enkeltes integritet; at rettssikkerheten til beboerne blir ivaretatt *før* en presiserer formålet som har å gjøre med vern, beskyttelse og kontroll. Forskriften heter ”Rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon” og den blir ofte omtalt som ”rettighetsforskriften”. Det vil derfor være naturlig å presisere formålet om å ivareta beboernes rettigheter først i denne paragrafen og ikke til slutt, slik departementet foreslår.

Adgangen til å bevege seg innenfor og utenfor institusjonens område (§ 9)

Departementet foreslår å føye til "[...]institusjonens ansvar for å gi forsvarlig omsorg for den enkelte[...]" som en faktor som gir institusjonen mulighet til å begrense beboerens rett til å bevege seg innenfor og utenfor institusjonens område. Det er vår oppfatning at de begrensninger som allerede står nedfelt i dagens forskrift (§6); "[...] med de begrensninger som fastsettes av hensyn til behovet for trygghet og trivsel" er tilstrekkelige, og at departementets forslag forsterker og tydeliggjør institusjonens mulighet til å kontrollere og innsnevre beboerens hverdagsliv og begrense hans / hennes rettigheter. Vi støtter ikke dette verdivalget.

Vern om personlig integritet (§ 7)

I denne paragrafen foreslår departementet å tydeliggjøre institusjonens mulighet til å begrense beboerens rett til å bestemme i personlige spørsmål ved å føye til "[...]institusjonens ansvar for å gi forsvarlig omsorg for den enkelte[...]" Vi mener at de begrensninger som foreligger i dagens forskrift er tilstrekkelige, og at den ovennevnte tilføyelse vil kunne gi institusjonen anledning til å bestemme over og kontrollere beboerne i tilknytning til personlige spørsmål i for stor grad. Det er ikke tvil om at en slik endring vil medføre en ytterligere regulering og modifisering av beboernes rettigheter. I denne forbindelse finner vi det også hensiktsmessig å minne om at institusjonen er å betrakte som et hjem for de barn og unge som bor der, og at det er et mål at de skal ha en tilværelse som ligner situasjonen til barn og unge som ikke bor i institusjon. Å gjennomføre endringer i rettighetsforskriften som begrenser beboernes personlige integritet ytterligere vil etter vår oppfatning ikke være i tråd med dette målet.

I § 7 a foreslår departementet å endre ordlyden til også å innbefatte følgende: "sørge for at beboeren får ivarettatt retten til å bli hørt og retten til medbestemmelse". Dette kommer i tillegg til den nåværende ordlyden som sier at forholdene skal legges til rette for at beboeren får delta i utformingen av institusjonens daglige liv og andre forhold som berører den enkelte. Vi støtter dette endringsforslaget.

Forbud mot innskrenkninger i beboernes rettigheter (§ 8)

Departementet foreslår å flytte "Forbud mot innskrenkninger i beboernes rettigheter" fra kapittel 1 (§ 2) til kapittel 2 (§ 8). Vi er enige i dette da denne paragrafen omhandler beboernes rettigheter og derfor finner sin naturlige plass under kapittel 2. Videre foreslår departementet å endre ordlyden i paragrafen. Den fastholder sitt tidligere innhold, men tilføyer følgende: "Husordensregler, rutiner eller lignende må ikke anvendes på en måte som vil være urimelig overfor beboeren i det enkelte tilfellet". Vi støtter i utgangspunktet denne tilføyelsen, men vi finner ordlyden noe vag og er redd den kan føre til ulike tolkninger. Enkelte kan tolke at "[...]beboeren i det enkelte tilfellet" betyr den enkelte beboer; andre kan tolke at "[...]beboeren i det enkelte tilfellet" betyr beboere i den enkelte/bestemte situasjon. Vår oppfatning er at de husordensregler, rutiner eller lignende som anvendes i institusjonene verken skal være urimelig for den enkelte beboer eller for beboere i den enkelte situasjon. Det siste innebærer at regler og rutiner ikke bør være så rigide at det ikke er rom for å vike fra disse i bestemte tilfeller / situasjoner som er viktige for beboere, men som ikke samsvarer helt med reglene og rutinene. Ønsker departementet at den ovennevnte tilføyelse skal romme både det viktige aspektet knyttet til differensiering og ivaretagelse av den enkelte beboers behov samt det å vurdere setting og situasjon med hensyn til husordensregler og rutiner? Etter vår oppfatning bør departementet omformulere tilføyelsen knyttet til § 8, slik at den framstår som mer presis.

Elektroniske kommunikasjonsmidler (§ 11)

Departementet foreslår følgende i § 11, som erstatter den nåværende § 9 "Telefonbruk": *"Institusjonen kan inndra det elektroniske kommunikasjonsmidlet for en helt kortvarig periode når beboeren ikke retter seg etter institusjonens avgjørelse om å begrense bruken"*. Det er vår oppfatning at dette utsagnet blir for vagt og omtrentlig. Her gis den enkelte institusjon anledning til selv å tolke hva *"en helt kortvarig periode"* kan romme av tid; det legges med andre ord til rette for bruk av skjønn. Dette kan føre til at én institusjon forstår en helt kortvarig periode som et par dager, mens en annen forstår den som ei uke eller fjorten dager. Videre er denne tilretteleggingen for bruk av skjønn ved inndragning av elektroniske kommunikasjonsmidler problematisk fordi ansatte og beboere lett kan komme i konfliktfylte situasjoner på grunn av at de tolker betydningen av en *"en helt kortvarig periode"* ulikt. Dersom forskriften eller merknader til denne ikke presiserer dette nærmere vil det være den enkelte institusjonen og dens ansatte som besitter makten til å definere. Vi mener at dette er uheldig, og at departementet bør presisere hva *"en helt kortvarig periode"* betyr.

Ransaking av rom og eiendeler (§ 13)

Departementet foreslår å utvide bestemmelsen om ransaking av rom og eiendeler til også å gjelde ransaking ved begrunnet mistanke om at beboer skjuler tyvegods. I tillegg foreslår de i den nye § 13 (som erstatter dagens § 16) at institusjonen skal ha adgang til å ransake beboerens rom og eiendeler i de tilfeller det er begrunnet mistanke om at vedkommende besitter andre skadelige medikamenter. Departementet mener også at det skal være hjemmel til å foreta kroppsvisitasjon i de tilfeller det er begrunnet mistanke om at beboeren besitter utstyr til bruk av rusmidler og andre skadelige medikamenter. Utover dette foreslår de å ta inn i bestemmelsen at ransaking skal skje så skånsomt som mulig. Vi støtter samtlige endringsforslag som departementet foreslår å ta inn i forskriftsteksten i den nye § 13.

Bruk av tvang eller makt (§ 17)

Departementet foreslår å flytte og å endre navn på den nåværende § 13 "Tvang som ledd i behandling, straff eller oppdragelse". Vi støtter forslaget om endring av navn til "Bruk av tvang eller makt", men vi er ikke enige i at denne viktige paragrafbestemmelsen flyttes. Etter vår oppfatning bør denne innlede kapittel 3 "Bruk av tvang", slik den gjør i dagens forskrift. Dette fordi den setter standard og danner et viktig grunnlag for tenkning rundt bruk av tvang og makt overfor barn og unge i institusjon.

Begrensninger i adgangen til å bevege seg innenfor og utenfor institusjonens område (§ 21)

Vi mener at det i institusjonens omsorgsansvar ligger at de har ansvaret for trygghet og trivsel for alle på institusjonen. I dagens § 6 "Adgangen til å bevege seg innenfor og utenfor institusjonens område" settes det begrensninger i forhold til beboerens rett til å bevege seg innenfor og utenfor institusjonens område nettopp ved å tydeliggjøre hensynet til behovet for trygghet og trivsel. Det er vår oppfatning at institusjonens ansvar for den enkelte beboers trygghet og trivsel og de begrensninger som institusjonen kan fastsette for å ivareta dette ansvaret, slik det allerede står nedfelt i dagens § 6, regulerer beboerens bevegelsesfrihet i tilstrekkelig grad. Vi støtter derfor ikke departementets forslag om å begrense beboerens rettigheter ytterligere gjennom en særskilt hjemmel som gir institusjonen en videre adgang til å forhindre atferdsplasserte beboere å bevege seg fritt innenfor institusjonen. Vi mener at det i denne forbindelse, nok en gang, er grunn til å

minne om at institusjonen er å betrakte som barnas hjem, og at det er et mål at de skal ha en tilværelse som ligner situasjonen til barn og ungdom som ikke bor på institusjon. Departementet vil, etter vår oppfatning, bevege seg bort fra dette målet dersom de utvider institusjonens mulighet til å sette ytterligere begrensninger i bevegelsesfrihet til barna innenfor den setting som er å betrakte som deres hjem.