

Forandringsfabrikkens innspill til

NOU 2019: 5

Ny forvaltningslov

Om Forandringsfabrikken

Forandringsfabrikken (FF) er en ideell stiftelse som arbeider for å forbedre skole, barnevern, psykisk helsehjelp, og rettssystem. FF inviterer barn og unge til å dele sine erfaringer fra møter med systemene og gi råd om hvordan systemene kan bli bedre. Dette oppsummeres til kunnskap fra barn, og er et viktig bidrag til å forbedre systemene for barn og unge i Norge. De siste årene har FF lyttet til 5200 barn i skolen, 1500 barn i barnevernet, 1700 barn som har fått hjelp i psykisk helsetjenester og 350 barn som har opplevd vold og overgrep. Barn og ungdom som ønsker å videreformidle svarene fra FFs undersøkelser, inviteres med som «proffer». Disse deltar blant annet i møter med nasjonale myndigheter og forskjellige instanser innenfor de ulike systemene. Her gir de råd på bakgrunn av det kunnskapsgrunnlaget Forandringsfabrikken har innhentet fra barn og unge over hele landet. FF bruker en deltakende forskningsmetodikk som heter PLA. Svarene som hentes inn oppsummeres uten at det knyttes til teori eller analyse.

Bakgrunn for Forandringsfabrikkens høringsinnspill

3 av 4 barn forteller IKKE det vondeste eller vanskeligste til barnevernet.

3 av 4 barn forteller IKKE det vondeste eller vanskeligste til psykisk helsevern.

4 av 5 som har opplevd vold eller overgrep har IKKE fortalt til noen i det offentlige.

Tallene for barnevern og psykisk helsevern er henta fra tre kvalitative undersøkelser gjennomført av Forandringsfabrikken.

Til sammen har over 300 barn og unge fra seks til 20 år deltatt.

Tallene om vold og overgrep er henta fra en undersøkelse gjennomført av Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS). Alle undersøkelsene er gjort i 2018-2019.

De oppsummerte erfaringene fra barn viser at det at barn ikke forteller det vanskeligste eller vondeste, har en rekke negative konsekvenser.

Når de som skal hjelpe ikke godt nok vet hva barnet har opplevd, tenker eller føler, gjør det at de ikke får riktig hjelp.

Hvorfor barn ikke forteller

På spørsmål om hvorfor barn ikke forteller, er manglende trygghet et hovedsvar. En hovedgrunn til at barn ikke er trygge nok til å fortelle, er at foreldre raskt får vite hva barna har fortalt. Dette gjøres uten at det er avtalt med barnet. Barn og unge opplever at offentlig ansatte i stor grad involverer foreldre uten å gjøre det trygt og uten å samarbeide med barnet først. Barna opplever også at de gjør det uten å ha et bevisst forhold til regelverk som setter begrensninger i forhold til både informasjon og innsyn til foreldre. Utfordringen blir da at barna ikke opplever at de kan stole på voksne i det offentlige. Dette gjør at barn ikke forteller det som er vanskelig. Når de som skal hjelpe barnet ikke vet det som er vanskelig, er risikoen for at de misforstår og feiltolker stor. Risikoen for at barna ikke får god hjelp blir derfor også stor.

Konkrete innspill til ny forvaltningslov

Støtter Barneombudets innspill om innsyn, barnets beste og varsling

Forandringsfabrikken støtter Barneombudets høringsinnspill til ny forvaltningslov. Særlig støtter vi **fullt ut** det som står i deres innspill punkt 10.5, om innsyn og punkt 10.1 om barnets beste som grunnleggende hensyn i enkeltvedtak som berører barn direkte og indirekte. Barneombudets begrunnelser er helt i tråd med svar som FF har fått i flere undersøkelser med barn i ulike tjenester. Vi er glade for at Barneombudet også løfter frem disse viktige utfordringene.

Vi støtter også **fullt ut** det Barneombudet skriver i sitt punkt 10.2 om varsel om sak: "En stor andel av barn som kommer i kontakt med barnevernet har vært utsatt for vold eller overgrep, men mistanken er sjelden konkret i oppstarten av en sak. Dette medfører at det kun unntaksvis blir åpnet for at barn får snakke med barnevernet uten at foreldrene er varslet i forkant. Det er en stor risiko for at barn ikke forteller hvordan de har det hjemme dersom foreldrene er varslet på forhånd. Barneombudet mener utvalget burde vurdert hvordan hensynet til saken skal gjennomføres så skånsomt som mulig også burde gjelde for barnet, selv om de ikke er part i saken. Utvalgets vurderinger burde omfattet om man kan balansere hensynet mellom foreldre og barn. Vurderingen burde synliggjort hvordan hensynet til barns rettigheter er vektet."

FF sine undersøkelser viser tydelig at dette OGSÅ gjelder barn i møte med andre tjenester enn barnevernet, og barn som ikke har opplevd vold eller overgrep.

Flere av FF sine undersøkelser, viser at spørsmålet om hvordan barn kan snakke trygt til barnevernet, er helt avgjørende for om barn får fortalt det viktigste om hvordan de har det i livet sitt. Barn i barnevernet og barn i kontakt med psykiske helsetjenester (både kommunale og psykisk helsevern) har fortalt at det er vanskelig å skulle fortelle trygt til tjenestene hva de opplever som vondt eller strevsomt når foreldrene får snakket med tjenestene før barna. Særlig er dette en ekstra stor utfordring der det er foreldrene som oppleves som utrygge for barna, eller barn opplever vold eller overgrep. Nylig gjorde FF en undersøkelse med 106 barn i barnevernet fra 6-12 år der kom det frem at 3 av 4 av disse barna ikke hadde fortalt det viktigste de burde fortalt til barnevernet. 1 av 3 grunner til det var at det ble for utrygt når foreldrene ble varslet før barna.

Vi ber Justisdepartementet ta Barneombudet og våre innspill om dette på dypt alvor. Nå kommer det en ny lov, den gamle er fra 1967. Barnekonvensjonen ble del av norsk lov i 2003 nå er vi i 2020 - det er på tide at forvaltningsloven for alvor samsvarer med barnekonvensjonen i de bestemmelsene som direkte eller indirekte berører barn.

Det er på tide å styrke barns rettsvern i kommende lov.

Lovforslagene er ikke tilpassa barn: behov for egne bestemmelser for saker som berører barn

Mye i forslaget til ny forvaltningslov er sikkert riktig og klokt, men da i hovedsak for voksne. Forvaltningsloven vil gjelde mange barn og unge - både som part og når forvaltningsloven berører barna eller deres interesser. Likevel mener Forandringsfabrikken at lovforslagene i den nye loven ikke er godt nok tilpassa barn og unge.

Å bruke samme regelverk i alminnelige forvaltningssaker og saker som angår barn er vanskelig i praksis. Dette har vi hørt fra fagfolk i tette dialoger gjennom mange år i fagutviklingsarbeidet MITT LIV der over 1000 fagfolk har vært med fra ulike psykisk helsetjenester, barnevernstjenester og spesialisthelsetjenester. Etter å ha snakket med barnerettsjurister har vi skjønnet at det er flere grunner til dette, men at aller viktigst er den høye brukerterskelen for de som skal anvende lovbestemmelsene i saker som gjelder barn.

Derfor ser Forandringsfabrikken at det helt tydelig trengs egne bestemmelser som tilpasses og gjelder barn, og at disse samles i et eget kapittel i forvaltningsloven. Reglene som gjelder barn bør være samlet på et sted, så de er lett tilgjengelige og går an å forstå for de som jobber med barn.

I tillegg viser FFs undersøkelser at mange barn har behov for at foreldrenes eller omsorgspersoners innsynsrett begrenses selv om barnet ikke er part på grunn av sin alder. Det er jo rart at loven automatisk tar utgangspunkt i at barnas og foreldrenes interesser er like, fordi barn er små. Barnets rett til privatliv og beskyttelse kan ikke svekkes av at yngre barn har svakere juridisk stilling enn voksne. **FF mener derfor at barn må beskyttes - også når barnet ikke direkte er part i saken.** I forslaget til ny lov mangler en slik bestemmelse som beskytter barn som ikke er part i saken, men saken likevel handler om dem.

Konkret forslag:

Forandringsfabrikken foreslår egne lovbestemmelser som samles i eget kapittel for saker som gjelder barn. Her må det fremgå regler som kan beskytte det barn forteller og informasjon om barnet - både når barnet er part OG når barnet berøres indirekte. Dette for å i størst mulig grad sikre barns rettssikkerhet.

Foreldres rett til innsyn må ses i sammenheng med barns rett til beskyttelse

Når barn forteller om noe som er vondt eller vanskelig til det offentlige er det ofte fordi de ønsker noe skal skje og for å få det bedre i livet. Det kan gjelde problemer som mobbing, sorg, rus, vold eller overgrep osv. Når de mister kontroll over det de har fortalt og det som skjer fordi foreldre har innsynsrett eller krav på informasjon om dem, blir det fort utrygt. Mange barn opplever da

at de ikke lenger kan fortelle eller stole på voksne i det offentlige. Da kan barn lukke seg, endre på det de har sagt og de som opplever veldig vonde ting kan velge å ikke fortelle om dette. Dette er aller mest alvorlig for de som har opplevd vold eller overgrep. Utfordringen rundt foreldres automatiske innsynsrett er at den er i konflikt med barnas behov for å kunne fortelle trygt og i fortrolighet. Dette gjelder veldig mange barn, også de som ikke opplever vold eller overgrep. Dette påvirker i stor grad tjenestenes mulighet til å gi barn hjelp som oppleves nyttig for dem.

Vi ber om at den nye forvaltningsloven "rigges" sånn at mange flere barn og unge i Norge kan få tillit til offentlige systemer og tjenester og kan tørre å fortelle de vondeste tingene. Nytt lovverk MÅ gi offentlige ansatte mulighet til å beskytte det barn forteller. Hvem får vite det de forteller? Når får noen vite? Hva skjer når noen får vite? Det at barn ikke vet, er den viktigste årsaken til at så mange unge aldri har stolt nok på ansatte til å fortelle det viktigste.

Barn har uttalerett som kan komme i konflikt med innsynsreglene dersom det ikke er en riktig balanse i regelverket. For å finne den riktige balansen ber vi departementet vurdere både **barnekonvensjonen artikkel 3, 12, 19 og 16, i tillegg til EMK art 6 og 8. EMK** og barnekonvensjonen viser en balanse mellom foreldre og barns rettigheter i forvaltningssaker.

Relevante bestemmelser fra barnekonvensjonen:

- Barn har krav på en reell rett til å uttale seg, som innebærer at rammene for uttalelsesretten må være slik at barn kan uttale seg fritt, art. 12
- Offentlig ansatte har plikt til å ivareta hensynet til barnets beste, artikkel 3
- Barn har krav på beskyttelse i forhold til å leve i omsorgssituasjoner med vold og overgrep, artikkel 19
- Barn har krav på privatliv, artikkel 16

For at ansatte i det offentlige skal kunne fatte avgjørelser som blir i samsvar med barnets beste må barn høres trygt, artikkel 12. Det er en uløselig forbindelse mellom hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt. Det vises til generell kommentar til FNs barnekonvensjon nr 10 punkt 74 hvor det fremgår følgende: «Det er ikke noe motsetningsforhold mellom artikkel 3 og artikkel 12, bare et komplementært forhold mellom de to generelle prinsippene: Den ene slår fast at barnets beste skal være målet, og den andre presenterer framgangsmåten for å nå dette målet, som består i å høre på barnet eller barna. Artikkel 3 kan faktisk ikke gjennomføres på korrekt vis uten at komponentene i artikkel 12 blir respektert.» **I ny forvaltningslov bør også den uløselige forbindelsen mellom disse to artiklene fremgå veldig tydelig.**

For at ansatte i det offentlige i Norge skal kunne ta avgjørelser som blir bra for barn er de nødt til å snakke med barn. For at barns rett til å bli hørt skal bli oppfylt er det ikke tilstrekkelig å snakke med barna, dersom rammene ikke er trygge nok til at barn kan fortelle. Det er viktig at ordlyden i FNs barnekonvensjon art. 12 leses grundig, for der står det nemlig at barn har en rett «til **fritt** å gi uttrykk for disse synspunkter». Etter å ha snakket med mange barn er vi nødt til å tolke dette som at barn må kunne ha reell mulighet til å

snakke alene, ha fortrolige samtaler med offentlige ansatte uten foreldre eller omsorgspersoner er tilstede eller får vite alt barnet har sagt.

En annen utfordring ved å oppfylle barnets rett til fritt å uttale seg, er at foreldre i dag får i for stor grad informasjon eller innsyn slik at det blir for utrygt for barn å fortelle. Vi viser til generell kommentar til FNs barnekonvensjon nr 14 hvor det fremgår følgende i punkt 22 3. setning: "Fritt" betyr også at barnet ikke skal manipuleres eller utsettes for utilbørlig påvirkning eller press. Husk at barn er redde for å skuffe foreldrene sine, dermed gjelder dette å snakke alene med barn for mange, også de som ikke opplever vold og overgrep.

Videre heter det i punkt 23: Partene skal sørge for å legge forholdene slik til rette at de tar hensyn til barnets individuelle og sosiale situasjon, slik at alle barn kan gi uttrykk for sine synspunkter, og de skal sørge for et miljø der han/hun føler seg respektert og trygg når han/hun fritt gir uttrykk for disse synspunktene. Det er viktig at offentlig ansatte som skal hjelpe barn er kjent med sammenhengen mellom barns rett til beskyttelse mot vold og barns rett til å bli hørt.

Det følger av artikkel 16 i FNs barnekonvensjon at ingen barn skal utsettes for vilkårlig eller ulovlig innblanding i sitt privatliv. Bestemmelsen må sees i lys av artikkel 5 som medfører at foreldrene sin rett til å utøve foreldreansvar må respekteres. Foreldreansvar innebærer en beslutningsmyndighet for foreldre når det gjelder egne barn. Hvilken betydning artikkel 5 får for forståelsen av artikkel 16 må vurderes konkret. Det sentrale vil være hvorvidt foreldrene har behov for informasjon for å utøve foreldreansvaret på en måte som er i samsvar med barnets beste. Det sentrale i FNs barnekonvensjon artikkel 16 er at barn som hovedregel har krav på privatliv.

EMK og EMD om barns rett til privatliv

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen har gitt uttrykk for en balanse når det gjelder foreldres rettigheter etter EMK artikkel 6 (kontradiksjon) og barns rettigheter etter EMK artikkel 8 (privatliv).

EMD har flere ganger vurdert at barn har rett til privatliv og denne retten har gått foran foreldre sin rett til kontradiksjon i tidlige faser av en sak. Selv om dette i all hovedsak er straffesaker, gjelder de samme hensynene. I norsk straffeprosess er det en hovedregel om at avhør foretas uten at mistenkte er varslet. Er foreldrene mistenkte får de ikke informasjon om avhøret før etter dette er gjennomført. I straffesaker i Norge er altså regelen den motsatte. Hva er bakgrunnen for dette? Dette er naturligvis knyttet til at foreldrene ikke skal ha anledning til å påvirke barnet, men også at foreldrene ikke skal ha samme mulighet til å tilpasse sin forklaring. I f.eks barnevernssaker gjelder de samme hensyn. Etter vårt syn med enda sterkere berettigelse. Det må anses som enda viktigere å få opplyst et barns omsorgssituasjon slik at den riktige hjelpen kan settes inn enn å sikre bevis i en straffesak. Spesielt med tanke på at andelen saker som medfører domfellelse er lav.

I straffesaker har EMD vurdert spørsmålet om hvorvidt det innebærer brudd på foreldre sine rettigheter ikke å bli informert forut for avhør. Som en del av dette

har også EMD vurdert situasjoner der foreldre ikke har fått anledning til å be om supplerende avhør. Videre har det også blitt vurdert hvor mange avhør av barn som kan gjennomføres før foreldrene får kjennskap til dette.

I følge kunnskap fra barn må det være enda viktigere å få opplyst et barns omsorgssituasjon slik at den riktige hjelpen kan settes inn, enn å sikre bevis i en straffesak. Derfor ber vi om at departementet tar med seg denne vektleggingen av når barnets rett til privatliv trumfer foreldrenes rett til kontradiksjon. Vi spør oss hvorfor det kan virke som at retten til kontradiksjon kun gjelder foreldrene og ikke barn, som da ikke har mulighet til å imøtekomme påstander om dem. Derfor må forvaltningsloven bli trygg nok for barn og beskytte barn, siden barn har svakere rettigheter enn loven jmf. retten til kontradiksjon.

Dersom utvalgets forslag om at reglene om partsinnsyn ikke blir videreført i en ny forvaltningslov, men i stedet plasseres i offentliglova (innsynslova) ber vi om det blir et eget kapittel om barn i offentliglova.

Nytt konkret lovforslag til offentliglova eller forvaltningsloven:

§ X Barns rett til beskyttelse

Barn har rett til forsvarlig omsorg og beskyttelse. Det barnet forteller til offentlige ansatte eller de har fått vite fra ansatte i andre offentlige tjenester, må beskyttes for å sikre tryggheten til barnet. Når noe barn forteller skal deles videre med omsorgspersoner, må dette så langt det er mulig gjøres i samarbeid med barnet.

Vi har også fått vite at i Danmark får barn selv bestemme hva som skal fortelles videre. Vi ber derfor også om at departementet vurderer en bestemmelse som ligner på den danske modellen for familieretshus:

§ 19 i Familieretshusloven

Børneenheden må ikke videregive oplysninger, som et barn har givet Børneenheden, i forbindelse med at barnet har modtaget støtte efter §§ 15 og 17, medmindre barnet har givet samtykke til, at oplysningerne videregives.

Stk. 2. Børneenheden kan videregive oplysninger til brug for behandlingen af en sag, når oplysningerne er afgivet af et barn i forbindelse med Børneenhedens opgaver efter § 16, medmindre barnet modsætter sig, at oplysningerne videregives.

Dette er ikke i konflikt med tverrfaglighet, her viser vi til kapittel 10 i den danske loven.

Nytt konkret lovforslag, bygd på dansk rett:

§ X: Opplysninger om barn

Offentlige myndigheter må ikke gi opplysninger gitt av barn videre, med mindre barnet har samtykket til at opplysningene kan gis videre.

Under behandlingen av saker som involverer barn kan offentlige myndigheter samarbeide og utveksle opplysninger, hvis utvekslingen må anses nødvendig av hensyn til hva som er best for barnet.*

Før dette skjer skal barnet informeres om deling av opplysninger.

*Dette gjelder ikke opplysninger fra barnet, se første setning

Innholdet av barnets beste må tydeliggjøres og konkretiseres i

Barnets beste er et viktig prinsipp i FN sin barnekonvensjon og et overordna prinsipp i alle handlinger og avgjørelser etter barnevernloven. Slik vurderingen har blitt foreslått i forslag til ny barnevernlov, mener vi vurderingen av barnets beste blir for åpen og tilfeldig.

Som nevnt vet vi at FNs Barnekomité tydelig fastslår at art 3 om barnets beste ikke kan brukes hvis kravene i art 12 om barnets rett til å bli hørt, ikke er oppfylt. Hvis en vurdering av barnets beste skal gjøres i tråd med FNs barnekonvensjon, MÅ det derfor tydelig komme fram hvordan barnet opplever egen situasjon, hvilke ønsker det har for framtida og hvordan konsekvensene av å følge det barnet sier og å ikke følge det vurderes. Systematiske undersøkelser Forandringsfabrikken har gjennomført, viser at fagfolk ofte vurderer barnets beste i drøftinger seg imellom, uten at barnets beskrivelser og ønsker tydelig er utgangspunkt. Dette har bidratt til mange tiltak som ikke har vært nyttige for barn - eller gjort det verre for barn. Veldig mange som jobber med barn vet ikke at generelle kommentarer til barnevernkonvensjonen sier at barnets mening skal ligge til grunn for vurdering av barnets beste og heller ikke hvor grunnleggende dette er, for å ta gode beslutninger. Dette kommer fram både i tilsynsrapporter fra Fylkesmennene og i Forandringsfabrikken sine undersøkelser.

Vi ber nå sterkt om at ny forvaltningslov inntar prinsippet om barnets beste, og samtidig sikrer at barnets beste tar utgangspunkt i barnets beskrivelser, egen identitet og barnets ønsker. Dette betyr altså ikke at barnets ønsker alltid skal avgjøre, men følges så langt det er mulig. Fagfolk som jobber med barn trenger klar veivisning, for å bli bevisst at det alltid skal samarbeide med barn. Uten veivisning av hvordan vurdere barnets beste, vil det kunne stå i konflikt med prinsippet om barns rett til medvirkning.

Nytt konkret lovforslag:

§ X Barnets beste

Ved vurderingen av barnets beste skal det tas utgangspunkt i barnets beskrivelse av sin situasjon, egen identitet og ønsker for framtida og så langt det er mulig bygge på dette. Vurderingen må dokumenteres.

Egen klageordning for barn

Det skal mye til for at det skal være rettssikkert for barn å klage i et system som er laga for voksne. FF mener det er viktig at det fremgår tydelig hvilke rettigheter barn har når de ikke har partsstatus. også barn som ikke har partsstatus, må ha mulighet til å klage. Dette følger av FNs barnekonvensjon og generell kommentar nr. 12 punkt 47:

47. Dersom barnets rett til å bli hørt blir krenket i forbindelse med rettslige eller administrative prosesser (artikkel 12 nr. 2), skal barnet ha tilgang til anke- og klageprosedyrer som gir oppreisning for krenkelsen. Klageprosedyrene skal være

pålitelige mekanismer, og barna skal kunne føle seg sikre på at de kan bruke dem uten å risikere å bli utsatt for vold eller straffereaksjoner.

Vi viser også til generell kommentar nr 12 punkt 65-67.

Til slutt et hjertesukk fra proffene i Forandringsfabrikken:

Forvaltningsloven regulerer en enorm mengde saker, som har alvorlig betydning i mange barns liv hver eneste dag. At barns grunnleggende menneskerettigheter blir utredet og grundig vurdert er helt avgjørende for at forvaltningsloven og praksis skal være i tråd med FNs barnekonvensjon. Vi ber dere nå om å lage en forvaltningslov som blir trygg og nyttig for barn i Norge.