

Dato: 29. juli 2011

Byrådssak 207/11

Byrådet

Høringsuttalelse - forslag til revidert forskrift om barnets talsperson i saker som skal behandles i Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker

MARO SARK-03-201100086-49

Hva saken gjelder:

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har sendt ut forslag til revidert forskrift om barnets talsperson i saker som skal behandles i fylkesnemnda. Høringsfrist er satt til 1. oktober 2011.

I lov om barneverntjenester § 7-9 følger det at fylkesnemnda kan opprette en egen talsperson for barnet i saker som behandles av nemda. Forskrift av 22. desember 1993 presiserer hvordan ordningen skal gjennomføres, hvordan talspersonen skal oppnevnes, samt talspersonens rolle og oppgaver. Når forskriften nå skal revideres har departementet et ønske om å styrke barns rettigheter i tillegg til barns deltagelse i sin egen sak. Departementet ser også behov for å sikre at ordningen er bedre i samsvar med praksis og FN's barnekonvensjon.

Byrådet slutter seg i hovedsak til de endringene som departementet har foreslått, men foreslår endringer knyttet til punkt 6 om utarbeidelse av informasjon til talspersonen og til punkt 7 om informasjon og opplæring. Til punkt 6 mener byrådet at det må være fylkesnemndas ansvar å utarbeide samt få gitt den informasjonen som talspersonen har behov for å kunne utføre oppdraget da dette vil ivareta ordningens uavhengighet på en best mulig måte. Til punkt 11 mener byrådet at det er nødvendig med et minimum av obligatorisk opplæring til de som skal utøve denne funksjonen. Byrådet mener også at krav om politiattest må gjelde for talspersoner da en talsperson på lik linje med andre ansatte og oppdragstakere i barnevernet ofte vil være alene med barn.

Begrunnelse for fremleggelse for bystyret:

I henhold til byrådets fullmakter § 5 avgir byrådet høringsuttalelser på vegne av Bergen kommune. Høringsuttalelser i prinsipielle saker som samtidig innebærer politiske avveininger, skal avgis av bystyret.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Bergen kommune avgir høringsuttalelse vedrørende revidert forskrift om barnets talsperson i saker som skal behandles i Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, slik det fremgår av saksutredningen.

Monica Mæland
byrådsleder

Hilde Onarheim
byråd for helse og inkludering

Saksutredning:

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har sendt på høring forslag til revidert forskrift om oppnevning av barnets talsperson i saker som skal behandles i Fylkesnemnda. Departementet foreslår endringer knyttet til avklaring av rollen som talsperson og gjennomføringen av ordningen. Fra departementets side ligger det også et klart ønske om å styrke barns rettigheter og barns deltagelse i egen sak. Da talsperson for barnet ble innført stilte Stortinget krav om evaluering av ordningen. Evalueringen som ble gjennomført av Barnevernets utviklingssenter på Vestlandet og NOVA viser til at ordningen ble oppfattet positivt både av barna selv, talspersonene og nemndsledere. Ordningen er også vurdert i NOU 2000:12 der utvalget understreker at ordningen er en rett, men ikke en plikt for barnet om å uttale seg. Videre at ordningen ikke burde gjøres obligatorisk, men være gjenstand for individuell vurdering.

Endringsforslagene

1. En rett, men ikke en plikt

Allerede i Ot.prp nr 45 (2002-2003) s 30, går det frem at barnet kan avstå fra å uttale seg i egen sak og barnet ikke skal presses til å ha en mening. Dette innebærer at barnet må ha en reell valgfrihet. Dette er også i tråd med artikkel 12 i FN's barnekonvensjon. Retten til å uttale seg skal være en rett uten press og med et valg om en vil benytte seg av uttaleretten eller ikke. Departementet foreslår derfor en ny § 5 i forskriften, som skal sikre denne valgfriheten.

Endringen skal sikre:

- ✓ At talspersonen forsikrer seg om at barnet forstår hva endringen innebærer
- ✓ At talspersonen skal vurdere om barnet ønsker å uttale seg gjennom talspersonen
- ✓ Barnet kan når som helst ombestemme seg om hvorvidt det ønsker å benytte ordningen.

Byrådet slutter seg til denne endringen i forskriften og vil understreke at dersom ordningen skal innebære reell valgfrihet så innebærer det både å skape trygghet i situasjonen og god og tilrettelagt informasjon tilpasset alder og modenhetsnivå.

2. Barnets alder

Barnevernlovens § 6-3, første ledd, slår fast at barn som er fylt 7 år eller yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg i sin egen sak. Aldersgrensen ble grundig vurdert i forbindelse med innarbeidingen av FN's barnekonvensjon i norsk lovverk. Departementet foreslår å endre forskriften slik at den samsvarer med barnevernloven og at det inntas følgende punkter i forskriften:

- ✓ I § 1 i forskriften inntas: Fylkesnemndas leder kan oppnevne talsperson for barn som er fylt 7 år og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter i saker som skal behandles av nemda.
- ✓ I § 5 i forskriften inntas at talspersonen i samtale med barnet skal tilrettelegge for barnets alder og modenhet.

Byrådet har ingen innvendinger til disse endringene, men vil igjen påpeke at samtaler med så vidt små barn krever kompetanse og ferdigheter som må ivaretas.

3. Kompetanse til å oppnevne talsperson

Det følger av forskriftens § 1 at det er fylkesnemndas leder som har kompetanse til å oppnevne talsperson. Fra enkelte hold har det vært foreslått å gjøre ordningen obligatorisk, noe som først og fremst er begrunnet i de store geografiske forskjeller som eksisterer i forhold til å benytte ordningen.

Departementet har ikke foreslått endringer i dagens ordning og ønsker med det å ivareta den nødvendige fleksibilitet og individuelle vurdering. Det foreslås å sikre dette ved å ta inn nye punkter i § 1 i forskriften:

- ✓ At det legges betydelig vekt på barnets ønske
- ✓ At dersom barnet ikke vil ha en talsperson, så skal det tillegges avgjørende vekt

Byrådet slutter seg til departementets vurdering og er av den oppfatning at en individuell vurdering i hver enkelt sak er det beste for ordningen. Byrådet vil likevel uttrykke uro over at ordningen blir praktisert forskjellig i de ulike fylkesnemndsdistriktene og mener det må settes inn innsats slik at ordningen kan praktiseres likt uavhengig av hvor barnet har bostedsadresse.

4. Hvem kan oppnevnes som talsperson

Da ordningen ble innført stilte stortinget krav om at den som skulle oppnevnes som talsperson, skulle være trent i å snakke med barn, samt være uavhengig av barneverntjenesten. Paragraf 2 i forskriften bestemmer at fylkesnemndsleder utarbeider en liste over et utvalg personer som har erfaring fra arbeid med barn og som er villig til å ta på seg denne oppgaven. Talspersonen skal som utgangspunkt velges fra denne listen. Fylkesnemndsleder kan i særlige tilfeller oppnevne en person utenfor listen, dersom barnet har et spesielt tillitsforhold til vedkommende. Begrensingen i § 3 ivaretar habilitet og uavhengighet. Departementet finner dagens bestemmelser tilstrekkelig.

Byrådet er enig med departementet i at det ikke er behov for endringer i forskriften forhold til hvem som kan oppnevnes som talsperson. Ut i fra de oppgaver som talspersonen skal ivareta, er byrådet enig i det fokuset som rettes mot kompetanse og erfaring fra arbeid med barn og i særdeleshet i å samtale med barn.

5. Oppdrag og rolle

Ut i fra dagens forskrift er talspersonens oppgave å fremstille saken fra barnets synspunkt samt gi sin selvstendige oppfatning av saken. Det understrekes videre at talspersonen ikke skal være en saksyndig. I 2009 skrev Karl Harald Søvig på oppdrag fra departementet en utredning om barns rettigheter etter FN's barnekonvensjon. Han viser til at ordningen vil være mer i tråd med barnekonvensjonen hvis talspersonens oppgave om å gi sin selvstendige oppfatning av saken tas vekk. På bakgrunn av dette foreslår departementet og fjerner denne oppgaven i revidert forskrift. Dette innebærer at mandatet til talspersonen kun er å formidle barnets synspunkt til fylkesnemnda. På denne måten blir talspersonen et entydig talerør for barnets mening.

Forskriftens § 5 foreslås endret i tråd med dette. I § 5 inntas også at oppgaven er å forsikre seg om at barnet forstår hva ordningen innebærer og at barnet fortsatt ønsker å uttale seg gjennom talspersonen.

Byrådet støtter departementets forslag. Endringene vil etter byrådets oppfatning gjøre ordningen mer entydig og klart skille talspersonen fra eventuelt sakkyndig. For barnet og den private part vil dette etter byrådets mening være en forsterkning av trygghet rundt ordningen og dermed kunne bidra til økt bruk av den.

6. Informasjon i den konkrete saken

Dagens forskrift gir ingen retningslinjer på hvordan sakens innhold og dokumenter skal gjøres kjent for talspersonen. Det fremgår imidlertid som følge av at talspersonen ikke har partsrettigheter, at denne ikke har dokumentinnsyn. For å kunne utføre oppdraget på en god

måte er det viktig at talspersonen gjøres kjent med sakens ulike sider. Dagens retningslinjer bestemmer at fylkesnemndsleder pålegger barneverntjenesten å utarbeide et sammendrag til talspersonen. I forslaget til revidert forskrift er det i § 5 tatt inn i et punkt om at det er nemndsleder som har ansvar for å få utarbeidet et sammendrag med de nødvendige opplysninger. Departementet uttaler at det bør være opp til nemndsleder å ta stilling til hvem som skal utarbeide sammendraget. Dette kan være nemndsleder selv eller barneverntjenesten. Innspillene fra fylkesnemndene indikerer et delt syn på dette. Enkelte har påpekt at det er uheldig at en part utarbeider dette sammendraget, mens andre ikke ser betenkeligheter med det.

Byrådet mener det er av den oppfatning at det er av stor betydning at talspersonsordningen er så uavhengig som mulig av sakens parter. Byrådet deler derfor synet til de som mener at barneverntjenesten ikke skal utarbeide sammendraget og mener derfor at dette punktet i § 5, bør formuleres klarere. Det bør være nemndas ansvar å få utarbeidet samt få gitt den informasjon som talspersonen har behov for. Dette vil best ivareta ordningens uavhengighet og gi minst mulig grunnlag for å stille spørsmål ved den informasjonen som talspersonen har fått.

7. Taushetsplikt

Det fremgår av barnevernloven § 6-7, at alle som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, har taushetsplikt etter forvaltningslovens §§ 13 til 13e. Talspersonen har også opplysningsplikt til barneverntjenesten dersom det fremkommer opplysninger som er nevnt i barnevernloven § 6-4. (Dersom det er grunn til å tro at barnet blir mishandlet i hjemmet, eller det foreligger andre former for grov omsorgssvikt). Departementet finner grunn til å presisere talspersonens taushetsplikt og opplysningsplikt. Dette gjøres ved at det inntas en ny § 7 i forskriften.

Byrådet har ingen kommentar til denne presiseringen og er enig i at dette tas inn som ny § 7.

8. Videreformidling av barnets synspunkter.

Dagens forskrift § 4, annet ledd, bestemmer at talspersonen skal innkalles til fylkesnemndas forhandlingsmøte og gi en muntlig fremstilling. Departementet har gjennom innspill fra enkelte fylkesnemnder reist spørsmål om det bør foreligge en skriftlig rapport fra talspersonen. Dette vil sikre retten til kontradiksjon på en bedre måte. Rapporten blir et viktig bevis som det av stor betydning at partene blir kjent med. En skiftlig rapport kan også følge saken ved rettslig overprøving. Departementet ser imidlertid enkelte betenkeligheter ved å innføre et krav om skriftlig rapport og viser til at en skriftlig rapport kan undergrave barnets rett til fritt å kunne uttrykke sin mening. Rapporten vil også kunne få et for stort fokus. Barnet vil kunne føle seg bundet av det som fremkommer i rapporten og vil kunne bidra til å forsterke en eventuell lojalitetskonflikt. En mulig konsekvens vil være at barn ikke lenger ønsker å benytte seg av ordningen. Departementet foreslår ingen endringer, men ber høringsinstansene uttale seg særskilt om dette.

Byrådet har vurdert argumentene både for og i mot et krav om skriftlig rapport. Det kan med god grunn argumenteres begge veier i dette spørsmålet. Når byrådet allikevel har kommet frem til at det bør kreves en skriftlig rapport fra talspersonen så er dette grunnet i retten til kontradiksjon som sentral rettsprinsipp. Barnets synspunkt vil i de fleste saker tillegges stor vekt og det er derfor etter byrådets mening viktig at partene er kjent med dette beviset før forhandlingsmøtet. Byrådet har forståelse for at dette kan medføre at barnet i sterkere grad kan føle seg bundet, men en kan også hevde at en skriftlig rapport vil understreke viktigheten

av barnets egne synspunkter i saken. Byrådet vil derfor foreslå at det inntas i forskriften at det skal foreligge en skriftlig rapport fra talspersonen og at denne skal være kjent for partene før forhandlingsmøtet.

9. Talspersonens status

Talspersonen er ikke part i saken og det fremgår av forskriften at talspersonen skal fremlegge barnets synspunkt. Talspersonen er derfor å regne som vitne i saken etter reglene i tvistemålsloven. Departementet foreslår å videreføre dagens ordning og at selve vitneavhøret tilpasses talspersonens oppdrag. Dette er som tidligere beskrevet å videreformidle barnets synspunkter i saken og ikke gi noen selvstendig vurdering.

Byrådet har ingen ytterligere kommentarer til dette og støtter departementets forslag.

10. Barneverntjenestens plikt til å informere barnet.

Barneverntjenesten har etter gjeldende barnevernlov plikt til å informere barnet om saken. Informasjonen skal gi barnet et grunnlag for å kunne avgjøre om det vil uttale seg eller ikke og eventuelt hvordan. Departementet foreslår i den reviderte forskriften en presisering av dette. Retten til informasjon er grunnleggende for at barnet kan ivareta sin rett til å høres. Departementet viser i denne sammenheng til at det er av stor betydning at informasjonen tilpasses barnets alder og modenhet. Barneverntjenesten skal videreformidle barnets ønske til fylkesnemnda i de dokumenter som blir oversendt. Ny § 2 vil derfor etter departementets forslag være: " Barneverntjenesten skal så tidlig som mulig under forberedelsen av en sak informere barnet om muligheten til å få oppnevnt en egen talsperson. Barnets ønske skal fremgå av sakens dokumenter som blir oversendt til fylkesnemnda."

Byrådet er enig i departementets forslag til ny § 2 i forskriften.

11. Informasjon og opplæring

Noen fylkesnemnder har holdt kurs for talspersoner. I 2007 sendte departementet ut en egen informasjon til talspersonene. Det er understreket fra flere hold at talspersonen møter mange og sammensatte dilemmaer og at det er viktig at talspersonen har en forståelse for sin rolle samt nødvendig systemforståelse. Departementet viser til at talspersoner skal ha erfaring i å snakke med barn. Videre sies det at en vil vurdere behovet for å oppdatere informasjonsmateriellet, samt hvorvidt det bør iverksettes mer systematisk opplæring av talspersoner.

Byrådet er av den oppfatning at det er nødvendig med et minimum av obligatorisk opplæring og at det derfor må gjennomføres opplæring/kurs for de som skal utøve denne funksjonen. En generell kompetanse og erfaring i arbeid med barn er etter byrådets mening ikke tilstrekkelig. Talspersonen må få nødvendig opplæring i hvordan denne spesielle rollen både på individ- og systemnivå. Opplæringen må derfor struktureres og ikke gjøre avhengig av den enkelte fylkesnemnds sitt initiativ. En må sikre at alle får dette tilbudet og at det gjøres obligatorisk. Byrådet mener at skriftlig informasjonsmaterieell ikke er tilstrekkelig og at det må legges til rette for spesifikk opplæring for å kunne kvalitetssikre ordningen.

12. Aktuelle lovendringer

Bruk av talspersoner gjelder kun ved fylkesnemndas behandling av saken. Det finnes i dag ingen bestemmelser eller retningslinjer som regulerer talspersonens rolle ved rettslig overprøving av fylkesnemndas vedtak. Departementet vil vurdere om det er behov for en lovendring som regulerer talspersonens rolle ved en eventuell domstolsbehandling. Videre

ønsker departementet å vurdere å endre barnevernloven slik at det stilles krav om politiattest for talspersoner.

Byrådet vil anbefale at loven endres slik at talspersonens rolle ved overprøving av nemndas vedtak blir regulert. Begrunnelsen for dette er å sikre barnets synspunkt også i en eventuell overprøving av saken. Etter kommunes erfaring kan det gå relativ lang tid fra vedtak treffes i fylkesnemnda til en domstolsbehandling finner sted. Skal en kunne ivareta barnets rett til å høres, herunder til å kunne endre og nyansere sitt synspunkt, så er det nødvendig at dette fanges opp av en regulering av talspersonens rolle ved overprøving av fylkesnemndas vedtak. For barnet kan situasjonen være endret siden fylkesnemnda behandlet saken blant annet som følge av at vedtaket om plassering utenfor familien er iverksatt. Byrådet mener også at krav om politiattest også må gjelde for talspersoner. Dette er personer som skal ha samtaler alene med barn og lov og forskrift må derfor endres i tråd med dette.

13. Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet er av den oppfatning av at den nye forskriften ikke vil innebære noen særlige kostnader som ikke er innarbeidet i dagens budsjett.

Byrådet vil i den forbindelse vise til kommentarene til departementets forslag under punkt 6 om utarbeidelse av informasjon til talspersonen og til punkt 11 om informasjon og opplæring som kan medføre økte oppgaver for fylkesnemndene. Byrådet vil avslutningsvis bemerke at det etter kommunens erfaring kan ta relativt lang tid å få berammet saker for fylkesnemnda. Det vil derfor være en svært uheldig virkning hvis revidert forskrift pålegger fylkesnemndene nye administrative oppgaver uten at dette kompenseres i økonomisk.