



SIVILOMBUDSMANNEN

BARNE- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENTET
Postboks 8036 DEP
0030 OSLO

Vår referanse
2019/1505

Deres referanse
19/1565-1

Vår saksbehandler
Johannes Flisnes Nilsen

Dato
22.07.2019

Sivilombudsmannens høringsuttalelse om forslag til ny barnevernslov

Vi viser til brev fra Barne- og familiedepartementet 4. april 2019 og vedlagte høringsnotat med forslag til ny barnevernslov.

Nedenfor følger Sivilombudsmannens merknader til departementets lovforslag. Merknadene gjelder kun forslaget om lovfesting av regler for barnevernsinstitusjoner i lovutkastets kapittel 10.

Merknadene gis på bakgrunn av ombudsmannens funn fra besøk til barnevernsinstitusjoner under forebyggingsmandatet, jf. sivilombudsmannsloven § 3a og tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT). Barn og unge som plasseres i institusjon mot sin vilje, er fratatt friheten, jf. OPCAT artikkel 4 nr. 2. Formålet med ombudsmannens besøk er å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff på steder der mennesker er fratatt sin frihet.

1. Lovfesting av barns rettigheter under opphold på barnevernsinstitusjon

Departementet har foreslått å løfte inn i loven sentrale bestemmelser om barns rettigheter ved bruk av tvang og andre inngrep i barnets personlige frihet som i dag følger av rettighetsforskriften.¹ Ifølge departementet er forslagene i all hovedsak en videreføring av gjeldende rett.

Rettighetsforskriften gir nærmere regler om barns rettigheter under opphold på barnevernsinstitusjon og fastsetter vilkår for inngrep i deres personlige integritet, inkludert tiltak som isolasjon og kroppsvisitasjon. Etter ombudsmannens syn er det naturlig at Stortinget tar stilling til vilkårene for å iverksette så inngripende tiltak. Som utgangspunkt er det derfor positivt at barn og unges rettigheter under institusjonsopphold får en tydeligere forankring i loven.

2. Behov for grundigere vurdering av dagens regelverk

I departementets lovforslag som gjelder rettigheter og bruk av tvang i barnevernsinstitusjon, gis kun en kortfattet oversikt over relevante forpliktelser som følger av Grunnloven og internasjonale konvensjoner. Det er ikke drøftet hvilke begrensninger disse forpliktelsene

¹ Forskrift 15. november 2011 nr. 1103 om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon.

setter for gjennomføringen av institusjonsopphold i barnevernet. FNs regler for beskyttelse av mindreårige som er fratatt friheten (Havanareglene) er ikke nevnt², heller ikke tolkningspraksis fra FNs traktatororganer som FNs komité for barns rettigheter (FNs barnekomité). Vi har merket oss at det heller ikke ble utført en grundig menneskerettslig vurdering av grensene for tvangsbruk på barnevernsinstitusjon i det forutgående arbeidet til barnevernlovutvalget.³

Sivilombudsmannen etterlyser en nærmere vurdering av forslaget forhold til Norges menneskerettslige forpliktelser. En slik vurdering bør ta hensyn til internasjonal rettsutvikling. De reglene som lovforslaget bygger på, ble fastsatt i 2011. Menneskerettslige krav til forholdene under frihetsberøvelse er i stadig utvikling. Rettspraksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol tyder for eksempel på en gradvis strengere kontroll av tvangstiltak under institusjonsopphold.⁴ Dette ser også ut til å gjelde forholdene for barn og unge som fratras friheten.⁵ Praksis fra FNs menneskerettighetsorganer peker i samme retning.⁶ For eksempel har FNs spesialrapportør mot tortur anbefalt å forby enhver bruk av isolasjon overfor barn, uavhengig av varighet eller formål.⁷

Det pågår også et arbeid iverksatt av FNs generalforsamling med en global studie om barn som er fratatt friheten.⁸ Studien, som skal leveres til FNs generalforsamling høsten 2019, skal blant annet inneholde anbefalinger om tiltak for å ivareta frihetsberøvede barns menneskerettigheter.

I sin rapport til FNs generalforsamling i 2015 uttalte daværende FNs spesialrapportør mot tortur Juan Mendez:

«Children deprived of their liberty are at a heightened risk of violence, abuse and acts of torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. Even very short periods of detention can undermine a child's psychological and physical well-being and compromise cognitive development. Children deprived of liberty are at a heightened risk of suffering depression and anxiety, and frequently exhibit symptoms consistent with post-traumatic stress disorder. Reports on the effects of depriving

² United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (Havanareglene), vedtatt av FNs generalforsamling 14. desember 1990, resolusjon 45/113.

³ NOU 2016:16, Ny barnevernlov - sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse, avgitt til Barne- og likestillingsdepartementet 29. september 2016. Menneskerettslige forpliktelser ved bruk av tvang over barn med bosted utenfor hjemmet er kort beskrevet i utredningens kapittel 15.4, side 208–209.

⁴ Se for eksempel EMDs dommer i *Bures mot Tjekkia* 18. oktober 2012 og *M.S. mot Kroatia* (nr. 2) 19. februar 2015.

⁵ Se f.eks. *Popov mot Frankrike* 19. januar 2012, avsnitt 91 og *A.B. og andre mot Frankrike* 12. juli 2016, avsnitt 110. EMD har også pålagt statene å iverksette særlige tiltak for å beskytte barn og andre sårbare personers frihet og sikkerhet, se f.eks. *Z og andre mot Storbritannia* 10. mai 2001, avsnittene 73-75.

⁶ FNs menneskerettskomité, Generell kommentar nr. 17, avsnitt 1 og nr. 35, avsnitt 18.

⁷ FNs spesialrapportør mot tortur, rapport til FNs generalforsamling 2015, A/HRC/28/68, avsnitt 86.

⁸ Se informasjon om prosessen her:

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/StudyChildrenDeprivedLiberty/Pages/Index.aspx>

children of liberty have found higher rates of suicide and self-harm, mental disorder and developmental problems.

(...) The unique vulnerability of children deprived of their liberty requires higher standards and broader safeguards for the prevention of torture and ill-treatment. Specific practices and issues, such as segregation, the organization and administration of detention facilities, disciplinary sanctions, opportunities for rehabilitation, the training of specially qualified personnel, family support and visits, the availability of alternative measures, and adequate monitoring and oversight, require specific attention and modified standards. »⁹

Barns særlige sårbarhet og den risiko for umenneskelig eller nedverdiggende behandling de er utsatte for ved frihetsberøvelse, tilsier at myndighetene foretar svært grundige vurderinger ved utformingen av lovverk som gir adgang til tvangsbruk.

Sivilombudsmannen etterlyser også nærmere vurderinger om hvordan det eksisterende regelverket etterleveres i praksis, inkludert om departementet ser behov for presiseringer eller innstramming av reglene.

Funn fra Sivilombudsmannens besøk og rapporter fra forvaltningens tilsynsorganer kan tyde på at enkelte av rettighetsforskriftens bestemmelser ikke etterleveres i praksis, blant annet på grunn av misforståelser om regelverket (eksempler på dette nevnes i punkt 3 nedenfor). Som departementet påpeker, skal det være forutsigbart for den enkelte når myndighetene kan gripe inn med tvang og inngrep i personlig frihet, og lovteksten må derfor være tilstrekkelig klar. Det foreliggende lovutkastet klargjør ikke, slik ombudsmannen ser det, barns rettsstilling i tilstrekkelig grad.

På denne bakgrunn anbefaler ombudsmannen at departementet foretar en ny vurdering av dagens regelverk om rettigheter og bruk av tvang i barnevernsinstitusjoner. Vurderingen bør ta utgangspunkt i Norges menneskerettslige forpliktelser, og se hen til rettsutviklingen siden 2011. Det bør også foretas en vurdering av om det eksisterende regelverket praktiseres etter intensjonen.

3. Kort om departementets forslag

I lys av påpekningene over er det ikke naturlig å gå inn i alle problemstillingene disse forslagene reiser. Nedenfor gis likevel utvalgte merknader om funn og erfaringer fra Sivilombudsmannens besøk som departementet bør ta i betraktning i det videre arbeidet med lovforslaget.

⁹ A/HRC/28/68, avsnitt 16–17.

3.1. Barnevernsinstitusjonens ansvar og barns rettigheter i barnevernsinstitusjon (lovutkastets §§ 10-1 og 10-2)

Flere grunnleggende rettigheter for barn og unge på institusjon blir ikke foreslått lovfestet. Dette gir denne delen av departementets lovforslag et preg av å være mer en tvangslov enn en rettighetslov.

Departementet har ikke ønsket å lovfeste barnas rett til helsehjelp under institusjonsopphold i barnevernet. Det er heller ikke foreslått noen lovregel om barnevernsinstitusjonens ansvar for at barnet kan få tilgang til helsehjelp. Departementet viser til at generelle regler om dette følger av helselovgivningen.

I dag følger institusjonens ansvar for å legge til rette for barns rett til helsehjelp av rettighetsforskriften § 8, sammen med en regel om at barn skal undersøkes av lege i forbindelse med inntak på institusjonen.

Sivilombudsmannen vil understreke betydningen av at barn og unge som bor på barnevernsinstitusjon, sikres helsetjenester på lik linje med andre. Barn som fratras friheten på institusjon, vil være avhengige av bistand for å få tilgang til helsehjelp, og institusjonens ansvar for å legge til rette for dette bør etter vår oppfatning synliggjøres i barnevernlovgivningen. Særregelen om at barn skal undersøkes av lege i forbindelse med inntak er spesielt viktig, fordi helsepersonell har en viktig rolle i å avdekke og rapportere dersom barnet har vært utsatt for uforholdsmessig tvang av andre myndigheter før ankomst, for eksempel fra politiet.¹⁰

Departementet har heller ikke foreslått å lovfeste regler om barnets rett til utdanning, eller institusjonens ansvar for å legge til rette for oppfølging av skole- og opplæringstilbud. I dagens rettighetsforskrift fremgår institusjonens ansvar for å gi oppfølging av skole- og opplæringstilbud av § 1, og det fremgår av § 9 andre ledd at barnet i størst mulig grad skal kunne nyttiggjøre seg av skole-, opplæring-, og fritidstilbud i lokalsamfunnet.¹¹

Dersom lovregler som legger til rette for barns rett til helse og utdanning ikke lovfestes, bør det sikres at dette ivaretas i forbindelse med etterfølgende forskriftsarbeid.

3.2. Generelle vilkår for bruk av tvang (lovutkastets § 10-4)

I lovutkastets § 10-4 andre ledd, som angir forbud mot bruk av tvang eller makt, mangler henvisning til forbud mot isolasjon. Vi antar at dette skyldes en feil, siden forslaget er ment å være en videreføring av någjeldende rettighetsforskrift § 13 første punktum, som forbyr bruk av isolasjon i straffe-, behandlings- eller oppdragelsesøyemed. I lys av at flere institusjoner praktiserer tiltak som grenser mot isolasjon og som i flere tilfeller i realiteten

¹⁰ Se bl.a. Havanareglene regel 50: «Every juvenile has a right to be examined by a physician immediately upon admission to a detention facility, for the purpose of recording any evidence of prior ill-treatment and identifying any physical or mental condition requiring medical attention».

¹¹ Se bl.a. Havanareglene regel 38–46.

utgjør isolasjon, har ombudsmannen erfart det som viktig at det foreligger et tydelig forbud mot isolasjon, i hvert fall utenfor akutte faresituasjoner.

Sivilombudsmannen vil også oppfordre departementet til å vurdere om forbudet mot tvang og makt i någjeldende rettighetsforskrift, fortsatt kun bør rette seg mot «fysisk» tvang eller makt. Selv om fysisk tvang gir høy risiko for skader, kan også sterkt psykisk press for å begrense bevegelses- eller handlefrihet få alvorlige skadevirkninger. Det vises til at barnelova § 30, som omfatter forbud mot psykisk vold og retter seg mot foreldre, er ment å gi veiledning for institusjonsansattes adgang til å bruke tvang og makt overfor beboerne.¹²

Funn og erfaringer fra ombudsmannens besøk viser at ansatte enkelte steder forstår «fysisk tvang» i dagens rettighetsforskrift § 13, kun som fysisk fastholding, bæring eller nedlegging av barnet i gulvet. Vår bekymring er at dagens forbud ikke reflekterer at også sterkt psykisk press kan være så truende eller skremmende at barn og unge påføres skader eller traumer. At psykisk tvang kan være like alvorlig som fysisk tvang, er også reflektert i FNs torturkonvensjon artikkel 1.

Sivilombudsmannens funn viser at behandlingsmetoder som innebærer betydelig psykisk press og belastninger enkelte steder er integrert i behandlingsopplegget, uten noen evaluering av om metodene er i samsvar med barnevernlovgivningen.¹³ Etter ombudsmannens syn bør departementet vurdere å utforme forbudet på en måte som tydeliggjør at også utilbørlig psykisk press som trusler eller annen skremmende atferd er forbudt som ledd i behandling eller oppdragelse, slik det er for barnets foreldre.

3.3. Bruk av tvang i særskilte situasjoner (lovutkastets § 10-5)

Departementets forslag til ny § 10-5 andre ledd er gitt en ordlyd som kan leses som at terskelen for å iverksette tvang for å avverge fare for skade på person eller vesentlig skade på eiendom, er lavere enn i någjeldende rettighetsforskrift. Mens det i forskriften §14 første ledd fremgår at slike tvang må være «uomgjengelig nødvendig», har departementet i lovutkastet fjernet kvalifiseringen «uomgjengelig». Dette er uheldig, ettersom forslaget er ment å videreføre dagens adgang til å benytte fysisk tvang i nødretts- og nødvergesituasjonene etter straffeloven §§ 17 og 18.

Det fremstår også som uheldig at vilkårene for når man kan gripe inn for å avverge fare for skade, ikke angis uttømmende i selve lovbestemmelsen, men i stedet viser til vilkår utenfor barnevernlovgivningen. Det bør vurderes om de strafferettslige reglene om nødrett- og nødverge gir tilfredsstillende skranker for barnevernsansattes adgang til å iverksette tiltak i akutte nødsituasjoner. Departementet bør i den sammenhengen se nærmere på om adgangen til å iverksette tvangstiltak for å forhindre «vesentlig skade på eiendom» bør opprettholdes i lys av menneskerettslige krav. Vurderingen bør være differensiert på ulike typer tvangstiltak, som fastholding og isolasjon.

¹² Se Rundskriv fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Q-2012-19, side 19–20. Se også Ot. Prp. Nr. 104 (2008–2009), spesialmerknadene til barnelova § 30.

¹³ Sivilombudsmannens besøk til Klokkergårdenkollektivet, 6.-8. juni 2017, side 29 flg.

Departementet har foreslått å videreføre adgangen i rettighetsforskriften § 14 til å iverksette isolasjon i akutte faresituasjoner. Det er imidlertid ikke foreslått å lovfeste minstekravene til gjennomføring av isolasjon som angis i rettighetsforskriften § 14 tredje ledd.

Under ombudsmannens besøk er det avdekket praksiser der barn og unges bevegelsesfrihet begrenses på måter som utgjør isolasjon og som derfor er ulovlig når det ikke foreligger en akutt faresituasjon.¹⁴ Tidligere uttalelser, blant annet fra Barne- og likestillingsdepartementet, tyder på at enkelte institusjoner har hatt en feilaktig oppfatning av at det er adgang til å benytte isolasjon fra de andre beboerne selv om det ikke foreligger en akutt faresituasjon.¹⁵ Ved bruk av så inngripende tiltak som isolasjon, er det avgjørende at vilkår og minstekrav til sikker og skånsom gjennomføring er angitt på en tydelig måte. Departementet bør utrede nærmere hvordan overholdelse av minstekrav til gjennomføring av isolasjon best sikres.

3.4. Særlige regler for opphold i «atferdsinstitusjon» (ny § 10-7)

Departementet har foreslått å lovregulere i ny § 10-7 en utvidet rett til inngrep når barn oppholder seg i såkalte atferdsinstitusjoner. Bestemmelsen skal ifølge departementet i hovedsak være en videreføring av gjeldende rett.

Sivilombudsmannen har under sine besøk funnet eksempler på problematisk praktisering av reglene om begrensnig i bevegelsesfriheten, både der dette skjer innenfor og utenfor institusjonens område.

Ombudsmannen har avdekket bruk av såkalte tvungne motivasjonsturer, der ungdom mot sin vilje tas med på tur alene med ansatte til avsidesliggende hus eller hytter som tilhører institusjonen i opptil 14 dager.¹⁶ Det er nå avklart av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet at slike ufrivillige turer ikke har hjemmel i regelverket.¹⁷

Våre funn og erfaringer fra besøk viser også at noen institusjoner har en feilaktig oppfatning av at rettighetsforskriftens regler om begrensninger i bevegelsesfriheten innenfor institusjonsområdet gir hjemmel til rutinemessige inntaksrutiner som utgjør isolasjon (se punkt 3. 3. ovenfor).

Sivilombudsmannen anbefaler at departementet ser nærmere på hvordan lovgivningen kan klargjøre de rettslige skrankene for begrensninger i bevegelsesfriheten, inkludert grensen mot forbudt isolasjon. Et alternativ vil være å innta formuleringer i lovbestemmelsen som tydeliggjør at begrensninger i bevegelsesfriheten ikke kan praktiseres på en måte som gjør at

¹⁴ Sivilombudsmannens besøk til Kvammen akuttinstitusjon, 16.-17. januar 2018, side 21.

¹⁵ Barne- og familiedepartementet, Henvendelse om bruk av «skjerming». Brev til Fylkesmannen i Oppland (2000).

¹⁶ Se Sivilombudsmannens besøk til Klokkergårdenkollektivet, 6. - 8. juni 2017, side 29 flg. Se også Sivilombudsmannens brev 25. april 2018, Svar på oppfølging av rapport fra Klokkergårdenkollektivet, nå Bakkekollektivet, etter besøk gjennomført 6.-8. juni 2017.

¹⁷ Bufdir, Tolkingsuttalelse – bruk av ufrivillige turer som terapeutisk virkemiddel i behandlingen på barneverninstitusjoner, 31. mars 2019.

barn isoleres fra de andre som bor på institusjonen. Departementet bør også se på om det er behov for en klargjøring av hva som skal anses som «innenfor» og hva som anses som «utenfor» institusjonsområdet.

Aage Thor Falkanger
Sivilombudsmann

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