

Kunnskapsdepartementet

Oslo, 13.november 2019

Høringssvar – Forslag til endringer i barnehageloven

UNICEF er FNs barnefond og verdens største hjelpeorganisasjon for barn. UNICEF Norge jobber med å sikre ivaretagelsen av FNs barnekonvensjon både globalt og i Norge.

Viser til høringsbrev datert 12. august 2019.

UNICEF Norge takker for anledningen til å komme med våre kommentarer til Kunnskapsdepartementets forslag til endringer i barnehageloven.

Som nevnt av departementet, ble det av Djupedal-utvalget allerede i NOU 2015:2 ('Å høre til'), lagt betydelig vekt på Norges barnerettslige forpliktelser, og særlig for å bekjempe mobbing og krenkelser av barn. Utvalget synliggjorde at mobbing også forekommer blant barn i barnehagen, og at arbeid for et godt psykososialt barnehagemiljø er helt avgjørende for å forebygge mobbing. UNICEF Norge er derfor positiv til at departementet nå retter særskilt oppmerksomhet mot det psykososiale barnehagemiljøet.

I det videre retter UNICEF Norge merknader til utvalgte deler av endringsforslaget.

Trygt og godt barnehagemiljø og aktivitetsplikt

UNICEF Norge støtter forslaget om at det innføres en plikt for barnehagen til å sette inn tiltak som sikrer at barn kan ha et trygt og godt barnehagemiljø. Videre støtter vi å lovfeste forslaget om et uttrykkelig krav om nulltoleranse mot mobbing og krenkelser og aktivitetsplikten som følger med plikt til å *varsle, gripe inn, undersøke og sette inn tiltak*. Samlet sett mener UNICEF Norge at disse pliktene kan bidra til å styrke overholdelsen av barns rettigheter i barnehagene.

Samtidig etterlyser UNICEF Norge en mer detaljert angivelse av hvordan pliktene skal implementeres, og mener at forslaget i dag i for liten grad angir konkrete tiltak. Et vellykket forebyggende arbeid krever dessuten kompetente ansatte som kan "lese" og tolke små barns uttrykk og sosiale samspill. Å bygge et inkluderende fellesskap der også sårbare barn finner sin plass, krever planmessig og kunnskapsbasert arbeid. Det er derfor avgjørende at personalet har tilstrekkelig barnefaglig kompetanse og at det er nok ansatte per barn. I den forbindelse viser vi til våre innspill i et tidligere høringssvar, datert 12.oktober 2017 (Om Forslag til endringer i barnehageloven, opplæringsloven, friskoleloven og forskrift om pedagogisk bemanning):
Barnehagen skal minst ha en ansatt per to barn når barna er under ett år, en ansatt per tre barn når barna er under tre år og en ansatt per seks barn når barna er over tre år.

Videre:

UNICEF anbefaler at 80 prosent av de ansatte som er sammen med barna i det daglige, har grunnleggende barnefaglig trening.

FNs barnekomite vektlegger betydningen av opplæringsmessige tiltak i denne forbindelse i sine generelle kommentarer til Barnekonvensjonens artikkel 19; retten til beskyttelse mot alle former for fysisk og psykisk vold.¹

Barnets beste

UNICEF Norge støtter forslaget om å lovfeste barnets beste som et grunnleggende hensyn i barnehagens arbeid. Dette vil være i tråd med FNs barnekonvensjon artikkel 3 (1) som sier at «barnets beste [skal] være et grunnleggende hensyn» ved alle handlinger som berører barn. En slik lovendring vil også bidra til å innrette norsk lovverk i henhold til de siste merknadene fra FNs barnekomité, hvor Norge anbefales å styrke innsatsen for å sikre at barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn i alle myndighetsbeslutninger som berører barn.² For å ytterligere synliggjøre at ivaretagelsen av barnets beste må implementeres i alle sider ved barnehagens drift mener UNICEF Norge at det den foreslåtte endringer bør løftes til lovens formålsbestemmelse i § 1.

Barns rett til medvirkning

I spørsmålet om barns rett til et godt miljø er oppfylt, er det barnets subjektive opplevelse som skal legges til grunn. I lys av dette finner UNICEF Norge følgende sitat fra høringsnotatet problematisk: *Ytringer som er en del av et akseptabelt sosialt samspill, skal ikke regnes som krenkelser. Se departementets vurderinger i kapittel 7.3.2. Dette gjelder selv om et barn ut fra sin egen subjektive opplevelse, opplever ytringen som krenkende.* (Side 19 i høringsnotatet.) Her vil det være ulike oppfatninger av hva som regnes som et «akseptabelt sosialt samspill». Barnets opplevelse og rettssikkerhet i henhold til barnekonvensjonens artikkel 12 svekkes. Det samme gjelder kravet om nulltoleranse. Det må ikke levnes tvil om at det er barnets subjektive opplevelse som legges til grunn for om barnet er krenket eller ikke.

Retten til medvirkning gjelder også barn som er for små til å kunne uttrykke seg med ord. UNICEF Norge mener at §3 om barns rett til medvirkning kunne vært tydeligere på at dette også gjelder de minste barna uten tilstrekkelige språklige ferdigheter, og at barns opplevelser også kommer til uttrykk på andre måter. Kompetente ansatte med en barnefaglig tilnærming og vekt på barns rett til medvirkning vil være mer våkne for barnas signaler og lettere kunne tolke dem. Her kan også foreldresamarbeidet være av stor betydning. Foreldrene kan gi et utfyllende bilde av barnets totale situasjon og oppfange signaler som ikke kommer til uttrykk i barnehagen.

UNICEF Norge mener videre at §3 kunne vært tydeligere på at barna har rett til medvirkning og at dette gjelder i alle forhold som berører dem. For at medvirkningen skal bli reell, er det avgjørende at barna får tilrettelagt informasjon både om retten til å si ifra og komme med forslag til hva som bør gjøres når de opplever seg krenket. De må også få informasjon om hva som gjøres og hvorfor. Betydningen av kompetanse i dette arbeidet er avgjørende og understrekes også i høringsnotatet: *Barns rett til medvirkning krever kompetente ansatte i barnehagen som har gode og oppdaterte kunnskaper om, og respekt for, barn.*

¹ CRC/C/GC/13, avsnitt 44

² Komiteen for barnets rettigheter: Avsluttende merknader til Norges kombinerte femte og sjette periodiske rapport (4. juli 2018)

Individuell rett med en håndhevingsordning

UNICEF Norge er som nevnt positiv til at departementet ønsker å tydeliggjøre barnehagens plikt til å sikre et trygt og godt barnehagemiljø. Samtidig stiller vi oss kritisk til at departementet ikke vil lovfeste en korresponderende rettighet til barnehagebarna, og heller ikke innføre en håndhevingsordning.

Det følger av FNs barnekonvensjons artikkel 19 at staten skal treffe «alle egnede tiltak for å beskytte barnet mot alle former for vold». FNs barnekomité har i sin generelle kommentar nr. 13 (2011)³ *Barnets rett til frihet fra vold*, understreket at begrepet «psykisk vold» inkluderer mobbing og trakassering fra så vel voksne som barn. De kravene som oppstilles i Barnekonvensjonens artikkel 19, får dermed direkte relevans når det gjelder arbeidet med å ivareta barns rett til beskyttelse mot mobbing og krenkelser.

At bestemmelsens virkeområde inkluderer barnehagen følger av artikkelens henvisning til «*eller eventuell annen person har omsorg for barnet.*» Barnehagen vil i denne sammenheng være en midlertidig omsorgsgiver.

Staten er dermed forpliktet til å treffe «alle egnede tiltak» for å beskytte barn mot vold – og til å gjennomføre denne retten fullt ut. FNs barnekomité peker særlig på plikten til å sikre barn tilgang til effektiv behandling og oppfølging. UNICEF Norge anser at forslaget om aktivitetsplikt vil bidra til å sikre en mer effektiv oppfølging av barn som utsettes for mobbing og krenkelser, men mener at det ikke vil være i samsvar med artikkel 19 å utelate å lovfeste en korresponderende rettighet til barna. Det faktum at små barn er rettighetshavere har blitt trukket frem av FNs barnekomité som et felt som ikke har blitt gitt tilstrekkelig oppmerksomhet.⁴

Om klageordninger og domstolsprøving når barn har rettigheter etter Barnekonvensjonen, uttaler FNs barnekomité følgende i generelle kommentar nr. 5 (2003):

“For at rettigheter skal ha noen mening, må det finnes effektive måter å få oppreisning på dersom rettighetene blir krenket. Dette er en forutsetning som ligger implisitt i konvensjonen, og den blir konsekvent referert til i de seks andre sentrale internasjonale menneskerettighets-traktatene. Barns spesielle stilling og deres avhengighetsforhold til voksne gjør det svært vanskelig for dem å få oppreisning når deres rettigheter blir krenket. Partene må derfor fokusere spesielt på å sikre at barna og deres representanter har tilgang til effektive og barnesensitive prosedyrer.”

I henhold til Opplæringsloven kapittel 9a har skolebarn en individuell rett knyttet til skolemiljøet, og det er etablert et system for håndheving i enkeltsaker. UNICEF Norge stiller spørsmålsteget ved den foreslått forskjellsbehandlingen mellom barn i barnehage og barn i skole, og ser ikke at satsingen på det kollektive og forebyggende må gå på bekostning av individets rettigheter.

Det kan også være behov for en ekstern, uavhengig vurdering i vanskelige problemstillinger spesielt med tanke på små kommuner der kommunen som barnehageeier også ofte er involvert i driften av en eller flere barnehager.

³https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/fn_barnekonvensjon/barnekonvensjonen_generell_kommentar_nr_13_norsk_oversettelse.pdf

⁴ CRC/C/GC/7, avsnitt 3.

UNICEF Norge oppfordrer følgelig departementet til å innføre en individuell rett knyttet til barnehagemiljø for barn som går i barnehage, samt et tilsvarende håndhevingsorgan som det som gjelder for skolen. Dette vil i større grad ivareta barns rettigheter, herunder rettsikkerheten og barnets rettsstilling contra dagens forslag.

Informasjonsplikt og rett til å uttale seg

Barnehagene bør i likhet med skolen ha plikt til å informere barn og foreldre om disse rettighetene, samt aktivitetsplikten og en håndhevingsordning. UNICEF Norge etterlyser en paragraf tilsvarende §9 A-9 i Opplæringsloven for barnehagene.

Kontakt:

Dersom dere har spørsmål eller kommentarer kan disse rettes til juridisk rådgiver Marthe Engedahl på e-post: marthe.engedahl@unicef.no eller på telefon: 988 33 548.



Vennlig hilsen,
Camilla Viken
Generalsekretær
UNICEF Norge