



Vår ref. (saksnr.):
24/3716 - 9

Byrådets sak nr.:

Vedtaksdato:
31.10.2024

Oslo kommunes høringsuttalelse vedrørende NOU 2024: 13 Lov og frihet

Saksfremstilling:

Det vises til hørings sak fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet om høring til NOU 2024: 13 Lov og frihet — Negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold – juridiske problemstillinger og forslag til regelverksendringer.

Utvalget viser til at hovedformålet med lovforslaget om negativ sosial kontroll har vært å vurdere om lovgivningen gir barn og unge som er utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold et godt nok rettsvern, eller om det er behov for endringer i lovgivningen. Utvalget foreslår en rekke endringer i flere lover, bl a straffeloven, barnevernsloven, utlendingsloven og noen andre lover.

NOUen reiser mange prinsipielt viktige spørsmål og kommer med mange forslag til endringer i lovverket som Oslo kommune støtter. Negativ sosial kontroll og andre temaer i NOUen er relevant for flere velferdstjenester i Oslo kommune. NOUen ble sendt på høring rett før sommerferien, dvs 28.6.2024, og på grunn av sommerferie har det av tidsmessige årsaker ikke vært mulig å gå inn på alle utvalgets forslag. Oslo kommunes høringsuttalelse avgrensers seg på denne bakgrunn til de forslag som i størst grad berører kommunesektoren og dermed forslagene om endringer i barnevernloven.

Barne – og familieetaten har gitt faglige innspill til Oslo kommunes høringsuttalelse.

Vedtakskompetanse:

Oslo kommunes høringsuttalelse avgis av byråden for sosiale tjenester på delegert myndighet, jf. bystyrets vedtak av 30.05.2001, sak 218 og byrådets vedtak av 03.07.2001, sak 1360.

Vedtak

Byråden for sosiale tjenester avgir i henhold til delegert fullmakt følgende høringsuttalelse til NOU 202413 Lov og frihet — Negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold – juridiske problemstillinger og forslag til regelverksendringer:

Oslo kommune vil vise til at NOUen reiser mange prinsipielt viktige spørsmål og kommer med mange forslag til endringer i lovverket som Oslo kommune støtter. Negativ sosial kontroll og andre temaer i NOUen er relevant for flere velferdstjenester i Oslo kommune. Oslo kommunes høringsuttalelse avgrensers seg til de forslag som i størst grad berører kommunesektoren og dermed forslagene om endringer i barnevernloven. Det er viktig å merke seg at selv om negativ sosial kontroll og æresmotivert vold er svært alvorlig og krevende å jobbe med, og sannsynligvis skjer i et større omfang enn det som i dag er kjent for barnevernstjenestene, er det viktig å se disse problemstillingene i sammenheng med de andre og sammensatte utfordringene som barnevernstjenesten står overfor. Det er derfor viktig å foreta en grundigere konsekvensutredning av utvalgets forslag og også se forslagene i sammenheng med barnevernets øvrige oppgaver før en evt lovfesting i tråd med utvalgets mange forslag.

Det er videre viktig å ikke innrette barnevernsloven på en måte som fremhever én type problematikk fremfor alle andre typer alvorlig omsorgssvikt eller overgrep som barn kan oppleve.

Oslo kommune mener generelt at barnevernsloven gir et relativt godt lovgrunnlag for å kunne beskytte barn og unge utsatt for negativ sosial kontroll og æresmotivert vold.

Det er imidlertid behov for bedre kunnskap og kompetanse på området, både i offentlige instanser og på andre arenaer der barn ferdes. Det fremstår derfor som svært viktig å også fokusere på kunnskapsheving. Kunnskapshevende produkter bør utformes som digitale kurs, der deltakelse både fra offentlig og frivillig sektor kan delta.

En gjennomgående innvending til forslagene er at det i større grad er behov for å se negativ sosial kontroll, som etter barnevernsloven er en av mange former for omsorgssvikt med andre problemstillinger barnevernet står overfor. Barnevernloven er generelt utformet for å omfatte alle typer omsorgssvikt barn kan oppleve. En bør tilstrebe at barnevernsloven ikke blir uhensiktsmessig omfangsrik og vanskelig å håndtere for barneverntjenestene i kommunene.

Oslo kommune vil på denne bakgrunn kommentere følgende forslag:

Lovfesting av begrepet “negativ sosial kontroll”

Oslo kommune er enig med utvalgets flertall i at begrepet “negativ sosial kontroll” ikke bør tas inn i barnevernsloven. Det bør heller sikres god kunnskap og kompetanse slik at faktisk oppfølging av feltet, som allerede er omfattet av dagens lovverk, sikres oppfulgt i praksis.

Utvidelse av barnevernstjenestens jurisdiksjon, jf. bvl. § 1-2 nytt femte, sjette og syvende ledd

Oslo kommune mener det er behov for ytterligere utredninger og konsekvensanalyser av dette forslaget.

Barnevernstjenestens jurisdiksjon etter gjeldende rett omfatter barn i utlandet med “vanlig bosted” i Norge. Selv om jurisdiksjon alltid må vurderes konkret, legger vi til grunn at barnevernstjenesten i praksis allerede har jurisdiksjon og plikt til å forsøke å hjelpe barn som har bodd forholdsvis lenge i utlandet etter å ha blitt sendt ut av landet mot sin vilje.

Barnevernstjenesten har derfor etter gjeldende rett allerede et omfattende ansvar for barn som oppholder seg i utlandet. Forslaget innebærer at norske barnevernstjenesters jurisdiksjon utvides til å omfatte barn som har bodd så lenge i utlandet at de ikke lenger anses å ha “vanlig bosted” i Norge, forutsatt at foreldrene er bosatt i Norge. Uavhengig av når barnet flyttet fra Norge, vil barnevernstjenesten etter dette ha ansvar for denne gruppen barn frem til de når myndighetsalder. For barn som bor i land som er medlem av Haagkonvensjonen 1996, vil dette innebære at barnevernstjenesten må vurdere om barnevernstjenesten i Norge er bedre egnet til å vurdere barnets beste enn konvensjonsstaten og starte en prosess med sikte på å få barnet transportert tilbake til Norge, jf. nytt femte og sjette ledd. For barn som bor i land som ikke er medlem av Haagkonvensjonen 1996, er barnevernstjenesten henvist til å tilby hjelpetiltak med råd og veiledning med sikte på å overbevise foreldrene om at barnet bør flytte tilbake til Norge.

Etter forslag til nytt syvende ledd skal barnevernstjenesten alltid gjennomgå bekymringsmelding og gjennomføre undersøkelse for barn som bor i utlandet. Det antas at plikten er avgrenset til meldinger som gjelder barn som har eller har hatt vanlig bosted i Norge.

Oslo kommune bemerker at saker som involverer barn i utlandet kan være svært ressurskrevende, og at en utvidelse av barnevernstjenestens jurisdiksjon vil kreve økte ressurser til barnevernstjenestene. Ved en utvidelse av jurisdiksjon må ressursbehovet være utredet og kompensert. Prosesser med overføring av jurisdiksjon er spesielt ressurskrevende. Å innføre ansvar for barn i utlandet frem til myndighetsalder innebærer å gi barnevernstjenesten en oppgave med uoversiktlig omfang, og disse sakene kan reise en rekke vanskelige dilemmaer.

Oslo kommune støtter ikke innføring av en slik ny plikt uten en forutgående vurdering av konsekvensene. Plikten bør heller ikke innføres før det er utarbeidet en faglig veiledning til barnevernstjenestene. Det er ikke realistisk at alle kommuner i Norge skal ha kompetanse på ekstraterritoriell myndighetsutøvelse og en utvidelse av jurisdiksjon bør derfor også vurdere hvordan kompetanse til å overholde et slikt regelverk i praksis bør organiseres.

Barns medvirkningsrett er et viktig prinsipp i utøvelse av barnevernstjenestens oppgaver.

Som nevnt over gjelder det allerede i dag en forholdsvis vidtrekkende plikt for barnevernstjenesten til å følge opp barn som oppholder seg i utlandet. Utvidelsen av barnevernstjenestens jurisdiksjon slik foreslått innebærer at det skal gjennomføres undersøkelser av omsorgssituasjonen til barn som kan ha bodd forholdsvis lenge i utlandet.

I alle saker, også i saker som gjelder barn som har bodd lenge i utlandet, bør det som ledd i barnevernstjenestens undersøkelse søkes å innhente barnets mening. Forholdet til barnets rett til medvirkning i undersøkelsessaken er lite drøftet i utredningen.

Det er sikker rett at det vil anses som ekstraterritoriell myndighetsutøvelse dersom barnevernstjenesten tar kontakt med et barn som bor i et annet land. Vi er usikre på hvor kjent dette er for barnevernansatte. Selv om økt oppmerksomhet om disse sakene er ønskelig, vil det kunne lede til ekstraterritoriell myndighetsutøvelse fra barnevernstjenestene fordi man i undersøkelsen forsøker å komme i kontakt med barnet i utlandet. Hvordan rettssikkerhet, barnets medvirkningsrett og internasjonale forpliktelser skal overholdes og balanseres i slike tilfeller må ytterligere vurderes ved en endring av regelverket.

Risikovurderinger, jf. bvl. § 2-2 nytt fjerde ledd (alternativ I)

Oslo kommune ønsker også å knyttet noen kommentarer til § 2-2 nytt fjerde ledd, alternativ I fra utvalget: *«Barnevernstjenesten skal foreta en risikovurdering før foreldre involveres i saken, herunder vurdere om det er behov for å gjøre unntak fra orienteringsplikten etter § 12-6 første ledd første punktum, jf. samme bestemmelse andre og tredje ledd.»*

Oslo kommune deler bekymringen for at barn kan bli «utsatt for enda sterkere kontroll, press til å trekke tilbake sin forklaring til barnevernstjenesten, eller å bli sendt på et ufrivillig eller skadelig utenlandsopphold» dersom barnevernet orienterer foreldre om at det er iverksatt undersøkelse i en sak som gjelder negativ sosial kontroll og det ikke på forhånd er skapt tillit hos barnet til å få kartlagt hva barnet har vært utsatt for. Oslo kommune mener likevel at det er utfordringer knyttet til forslaget om risikovurdering før foreldre involveres eller informeres, som blir løftet i det følgende.

Barnevernstjenesten har i meldingsfasen ofte begrensede opplysninger om saken, slik at det vil være vanskelig å allerede ved mottak av en melding vurdere en hypotese om negativ sosial kontroll. Det vil kun være unntaksvis at barnevernstjenesten har nok opplysninger til å reelt foreta en slik vurdering.

Av spesialmerknadene til lovforslaget ser det ut til at risikovurderingen skal resultere i en beslutning av om foreldrene skal informeres om at det er iverksatt undersøkelse eller ikke, og i lovforslaget vises det videre til orienteringsplikten og adgangen til å unnta opplysninger fra partsinnsyn, jf. bvl. § 12-6.

Foreldre har i utgangspunktet rett til informasjon om at det er åpnet undersøkelse. Det er likevel antatt at barnevernstjenesten i visse tilfeller i en begrenset periode kan unnlate å informere foreldrene om undersøkelsen dersom det for eksempel er mistanke om vold eller overgrep. Denne adgangen gjelder imidlertid bare så langt det er nødvendig for å sikre barnet beskyttelse og å sikre nødvendig dokumentasjon. Det antas at denne adgangen også vil kunne omfatte saker med mistanke om negativ sosial tvang.

I sin nåværende utforming kan lovforslaget misforstås. Sammenholdt med spesialmerknadene til forslaget kan det se ut til å legges til grunn at bvl. § 12-6 gir barnevernstjenesten hjemmel til å holde tilbake informasjon om at det er åpnet undersøkelse i samme utstrekning som man kan unnta opplysninger fra partsinnsyn. Etter vårt syn er det stor risiko for at dette vil kunne misforstås av barnevernstjenesten og resultere i uheldig feilpraksis.

Det kan være hensiktsmessig å lovfeste adgangen til å utsette å gi informasjon om undersøkelsen til foreldre, men det bør i tilfelle lovfestes en generell adgang som også gjelder utover saker om negativ sosial kontroll. En slik lovfesting bør imidlertid ikke innebære en lovfesting av begrepet "risikovurdering". Begrepet gir rent språklig anvisning på en normert vurdering, men det finnes i dag ingen faglig veiledning for hvordan en slik risikovurdering skal foretas.

Det bør være tilstrekkelig å lovfeste at barnevernstjenesten skal "vurdere" om man i en begrenset periode skal utsette å informere foreldrene om undersøkelsen.

Det bør videre komme tydelig frem at adgangen til dette må begrunnes konkret i behovet for å sikre barnet beskyttelse og å sikre nødvendig dokumentasjon, og det bør understrekes at dette kun kan opprettholdes helt kortvarig og inntil det har vært praktisk mulig å ta nødvendige skritt.

En slik ordning vil kunne innebære flere praktiske dilemmaer. Ett slikt dilemma kan være at barnet må unnlate å fortelle om gjentatte samtaler med barnevernstjenesten, noe som vil kunne være utfordrende, både for barnevernstjenesten og det enkelte barn. En slik praksis vil i så tilfelle også kunne føre til økt mistillit til barnevernstjenesten.

Presisering av vilkårene for hjelpetiltak, omsorgsovertakelse og meldeplikt med henvisning til barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse, jf. bvl. § 3-1 nytt andre ledd, § 5-1 første ledd bokstav a og § 13-2 andre ledd (flertallets forslag)

Oslo kommune gir en samlet vurdering av ordlyden «herunder om barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse er alvorlig krenket» som er foreslått tatt inn i §§ 3-1, 5-1 og 13-2.

Økt oppmerksomhet om barns rett til medvirkning har vært og er en viktig utvikling i norsk barnevern.

Vi tror imidlertid det vil være vanskelig for saksbehandlere i barnevernstjenestene som ikke har lest forarbeidene å forstå at bakgrunnen for å vektlegge barns medvirkning og selvbestemmelse handler om den spesifikke problematikken knyttet til negativ sosial kontroll og æresmotivert vold. Man kan få et inntrykk av det skal fremheves i loven fordi det er en utfordring at barn generelt i Norge har for lite medvirkning og selvbestemmelse i sine familier, i den grad at det kan utgjøre alvorlig emosjonell omsorgssvikt. Dette stemmer etter vårt syn lite med det generelle bildet av barn og unge i Norge i dag.

Etter vår vurdering har barnevernstjenesten etter dagens bestemmelser om hjelpetiltak, omsorgsovertakelse og meldeplikt, en tydelig handleplikt i saker som omhandler negativ sosial kontroll. Vi ser derfor ikke behov for å fremheve alvorlige krenkelser av medvirkning og selvbestemmelse som en særegen form for omsorgssvikt.

Lovfesting av begrepene “fysisk/psykisk omsorg”, jf. bvl. § 5-1 første ledd bokstav a (flertallets forslag)

Oslo kommune er usikre på om det er hensiktsmessig å presisere begrepet “omsorg” i bestemmelsen. Videre tror vi ikke “fysisk eller psykisk omsorg” er den mest hensiktsmessige måten å uttrykke de praktiske og emosjonelle sidene ved omsorgen for barn på.

Bokstav a har grunnleggende betydning i barnevernsloven, og vi vil advare mot å gjøre endringer i ordlyden uten en grundigere utredning.

Lovfesting av begrepet psykisk mishandling, jf. bvl. § 5-1 første ledd bokstav c

Tilfeller som faller inn under bokstav c vil alltid også falle inn under bokstav a, og det er relativt få saker som subsumeres under bokstav c. Endringen vil derfor ha mindre praktisk betydning.

Psykisk mishandling kan ofte vurderes som mindre alvorlig enn den fysiske, og terskelen kan være høy for at psykisk mishandling subsumeres under bokstav c. Selv om bokstav c i dag omfatter psykisk mishandling, kan det være hensiktsmessig å tydeliggjøre dette i ordlyden.

Barnevernsloven § 5-2 nytt andre ledd om frist for iverksettelse av vedtak overfor et barn som oppholder seg i et land utenfor konvensjonssamarbeidet.

Det er uklart for oss hvorfor forslaget til nytt andre ledd viser til Haagkonvensjonen 1996, uten å samtidig vise til Haagkonvensjonen 1980. Vi legger i det videre til grunn at dette er en utilsiktet utelatelse.

Når det foreligger et vedtak om omsorgsovertakelse og barnet har reist til et land som ikke er part til Haag1980/Haag 1996, er det ingen mellomstatlig ordning for å hente barnet tilbake til Norge. I slike situasjoner er man i hovedsak henvist til at foreldrene frivillig flytter barnet tilbake til Norge.

Det er uklart hvorfor opprettholdelsen av vedtaket skal kobles til varsling av den angjeldende utenriksstasjonen, og det er videre uklart hvordan utenriksstasjonen i et land som ikke er part til Haag1980/Haag1996 skal forholde seg til denne informasjonen.

Der det foreligger et vedtak om omsorgsovertakelse som kan iverksettes når barnet kommer tilbake til Norge, antas det at de fleste foreldre ikke vil ønske å flytte barnet tilbake til Norge så lenge vedtaket opprettholdes.

Opprettholdelse av vedtaket kan derfor i praksis bli en sperre mot at foreldrene lar barnet flytte til Norge. På denne bakgrunnen kan forslaget anses som et virkningsfullt tiltak for å oppnå det motsatte av det man søker å oppnå.

Endringer i meldeplikten, jf. bvl. § 13-2 nytt tredje ledd (alternativ I)

Etter vår vurdering er det behov for kompetanseheving knyttet til korrekt praktisering av meldeplikten. Kompetansehevingen bør nå alle grupper som har meldeplikt. Slik kompetanseheving vil trolig være et mer effektivt virkemiddel enn en lovendring.

Om lovfesting av begrepet "risikovurdering" vises det til omtalen av forslaget til § 2-2 nytt fjerde ledd (alternativ I) over. Våre innvendinger til lovfesting av begrepet i undersøkelsesbestemmelsen gjelder også i relasjon til meldeplikten. Offentlig ansatte meldere, med ulik fagbakgrunn, har trolig få forutsetninger for å vite hva en "risikovurdering" bør innebære.

Dagens meldepliktsbestemmelse er utformet på en måte som gjør den vanskelig å forstå for mange praktikere, og plikten til å be om samtykke fra foreldrene til å kontakte barnevernstjenesten fremgår ikke uttrykkelig. Vår erfaring er at denne plikten er for lite kjent og praktiseres i for liten grad.

På denne bakgrunnen kan det være hensiktsmessig å lovfeste en plikt til å be om samtykke fra foreldrene. Det antas at det i dag skal gjøres unntak fra plikten i saker der det er mistanke om vold og overgrep, og det vil derfor være hensiktsmessig å samtidig innføre et unntak som også omfatter saker med mistanke om negativ sosial kontroll.

Det er risiko for at forslaget til nytt tredje ledd i sin nåværende språklige utforming vil leses som at den meldepliktige kan velge mellom å foreta en risikovurdering eller å overlate vurderingen til eller politiet, og at resultatet vil bli at den meldepliktige lander på det siste. En slik misforståelse vil kunne forsterke den uheldige praksisen som allerede eksisterer.

Tilsvarende bestemmelse som meldepliktsbestemmelsen i barnevernsloven er tatt inn i en rekke særlover, men det er ikke foreslått endringer i særlovene. Det antas at endringer i barnevernsloven vil ha liten virkning dersom man ikke samtidig innfører tilsvarende endringer i særlovene.

Julianne Ferskaug

byråd

1.