



## BARNEOMBUDET

Barne- og familiedepartementet  
Pb 8036 Dep

0030 OSLO

Deres ref:	Vår ref:	Saksbeh:	Arkivkode:	Dato:
	05/00180-1	KH	320	31.01.2005

Under følger den norske teksten på rapporten Barneombudet har sendt til FNs komité for barns rettigheter i Geneve. Som vedlegg følger den engelske versjonen som er overlevert komitéen.

### **Barneombudets rapport til FNs komité for barns rettigheter**

I følge Barneombudets lov skal Ombudet følge med i at lovgivningen til vern om barns interesser blir fulgt. Dette gjelder ikke bare formell lov, men også forskrifter og alminnelige rettsprinsipper, samt alle bestemmelser som indirekte angår barn. Det er sagt eksplisitt i lov om Barneombud at Ombudet også skal følge med i om norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om barns rettigheter.

Barneombudet får gjennom arbeidet med sine lovpålagte oppgaver, særskilt kunnskap om de utfordringer barn og ungdom under 18 år stilles overfor.

Barneombudet er medlem av nettverksgruppen "Forum for barnekonvensjonen" - som i forbindelse med den offisielle rapporteringen, også denne gang har utarbeidet en supplerende rapport vedrørende oppfyllelsen av barns rettigheter i Norge. Forum for barnekonvensjonen har ved sine deltakere og sekretariatet nedlagt et omfattende og grundig arbeid i forbindelse med utarbeidelse av "Supplerende rapport 2004". Barneombudet vurderer rapporten til å være svært solid, og vi mener den gir og gi en god og grundig redegjørelse for Norges etterlevelse av de forpliktelser barnekonvensjonen innebærer. Ombudet slutter seg således til de anbefalinger som fremgår av rapporten. Selv om det er antatt at norsk lovverk ikke er i motstrid med noen av artiklene i barnekonvensjonen, ser vi likevel at det er langt igjen før all offentlig og privat praksis kan sies å samsvare med alle de målsetninger og intensjoner som ligger til grunn for dette internasjonale dokumentet. Noen av områdene vurderer vi som såpass viktige at de fortjener ekstra oppmerksomhet. Disse vil vi punktvis utdype i denne rapporten, som må betraktes som et supplement til Norges offisielle rapport og Forum for barnekonvensjonens' supplerende rapport.

## **Positive utviklingstrekk**

Den 1. oktober 2003 trådte Barnekonvensjonen i kraft som norsk lov, og Barneombudet anser dette som en viktig anerkjennelse av barns rettigheter. I forbindelse med inkorporasjonen ble det også foretatt endringer i særskilt barnelovgivning som blant annet styrker barnets rett til å få si sin mening i saker etter barneloven og adopsjonsloven. Til tross for denne svært positive utviklingen mener Barneombudet at konvensjonens alminnelige prinsipper og bestemmelser ennå ikke fullt ut er inkorporert i det nasjonale lovverk.

Henvendelser til kontoret kan tyde på at det på mange områder, men kanskje spesielt på utlendingsfeltet og innenfor familieretten, er behov for en grundig gjennomgang av regelverket. Lovutvalg for ny utlendingslov, Utlendingslovutvalget, ble opprettet i statsråd 14. desember 2001. Utvalgets hovedoppgave var å utrede og utarbeide forslag til ny utlendingslov som forventes fremlagt i oktober 2004. Det ligger også innenfor mandatet å ta stilling til på hvilken måte FNs barnekonvensjon skal innarbeides i utlendingsloven, og dette ser Barneombudet frem til å få resultatene av. Likeledes er forholdet til barnekonvensjonen diskutert i foreliggende forslag til ny barnehagelov og vergemålslov.

## **Fremtidige utfordringer**

### **Artikkel 4 – tiltak innenfor nasjonal lovgivning og praksis, ressurser til rådighet**

*Partene skal treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak for å gjennomføre de rettigheter som anerkjennes i denne konvensjonen. Når det gjelder økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, skal partene treffe slike tiltak i størst mulig utstrekning innenfor de ressurser de har til rådighet, om nødvendig innenfor rammen av internasjonalt samarbeid.*

Norge har nok, sammenlignet med en del av de øvrige tilsluttede land, kommet relativt langt i sin gjennomføring og virkeliggjøring av barns individuelle, selvstendige rettigheter i henhold til barnekonvensjonen.

Ved inkorporeringen i norsk rett i 2003, ble det gjort endringer i en rekke lover for å tilfredsstille konvensjonen på dette punkt. For å synliggjøre dette, ble det samtidig foretatt endringer i en rekke lover, bl.a. tvistemålsloven, forvaltningsloven, adopsjonsloven, barnevernloven og lov om barn og foreldre. Ser en hen til Norges plikt til å sette barnerettighetene ut i livet i henhold til konvensjons artikkel 4, mener vi fortsatt det er åpenbart at det fortsatt gjenstår mye før denne artikkelen kan sies å være oppfylt.

### **Artikkel 42 – opplæring i konvensjonen**

*Partene forplikter seg, gjennom egnede og aktive tiltak, til å gjøre konvensjonens prinsipper og bestemmelser alminnelig kjent både for voksne og barn.*

Blant komitéens viktigste betenkeligheter i forbindelse med Norges forrige rapportering, var den mangelfulle opplæringen av fagfolk som i sitt arbeid kan få med barn og gjøre, og det ble særlig anbefalt at folkevalgte og etater i kommunene gis opplæring i gjennomføringen av konvensjonen om barns rettigheter i sin helhet.

Etter inkorporasjonen av barnekonvensjonen har Barneombudet fått mange henvendelser om betydningen av dette, både faktisk og rettslig, i mange forskjellige henseender. Henvendelsene kommer fra private, advokater og ansatte i forvaltningen og kommunene.

Barneombudet har som målsetning å spre kunnskap om konvensjonen og mener at det fortsatt er et stort og udekket behov for informasjon til - og systematisk opplæring av fagfolk som i sitt virke kommer i kontakt med barn eller fatter beslutninger som direkte eller indirekte berører barn.

Etter det Barneombudet kjenner til, er opplæringen av fagfolk fortsatt ikke systematisert, men det ble i løpet av rapporteringsperioden bevilget nok 1 mill. til Senter for menneskerettigheter ved universitetet i Oslo for utarbeidelse av en folder, samt undervisningsmaterieell om barnekonvensjonen. Dette materialet er fortsatt ikke tatt i bruk, og Barneombudet mener en bevilgning på en million kroner på ingen måte kan dekke det behovet for informasjon og opplæring som faktisk eksisterer.

### **Bevilgninger - kommunale ulikheter**

Barneombudet ser fortsatt store utfordringer hva gjelder kommunale variasjoner i velferdstjenester. Det er fra regjeringens side en uttalt og overordnet målsetning at statlig regelverk rettet mot kommunesektoren i Norge i minst mulig grad skal legge bindinger på kommunens oppgaveløsninger, og at kommunene derfor også bør få ansvaret for å finne måter å organisere oppgaveløsningen på. Med denne begrunnelsen er blant annet barnehage-loven nylig foreslått vesentlig forenklet.

Med bakgrunn i den kunnskap vi har om de til dels betydelige økonomiske forskjellene som eksisterer kommunene i mellom, prioriteringsforskjeller og varierende systemer for behovsprøving og støttetildeling, mener Barneombudet denne utviklingen er bekymringsverdig. I denne debatten har Ombudet derfor tatt til orde for nasjonale lovpålagte minstestandarder og øremerking av midler bevilget til kommunene.

Slik situasjonen er per i dag, berøres barn av ulikhetene innenfor flere sektorer; blant annet:

- skole
- barnehager
- fritidsklubber
- helsesøsterordninger
- barnevern
- sosialsektoren - og da spesielt barn med funksjonshemninger

### **Artikkel 2 - Ikke diskriminering**

I de avsluttende merknader fra Komitéen for barnets rettigheter til Norge i 2000 uttales det:

*Komitéen verdsetter partens anstrengelser for å sikre at barn innenfor norsk jurisdiksjon, selv om de ikke har lovlig opphold der, i praksis nyter godt av de rettigheter som er fastsatt i konvensjonen. Komitéen er likevel betenkt over at dette prinsippet ikke er nedfelt i all relevant nasjonal lovgivning, at mangelen på en rettslig garanti kan føre til at enkelte barn uten norsk statsborgerskap fratras rettigheter og at det kan bli lagt begrensninger på slike barns adgang til helsetjenester og skolegang. (våre understrekninger)*

Det fokus, rettsvern, tiltak og hjelpeapparat som enslig mindreårige asyløkere har krav på når de kommer til Norge, skal være det samme som for norske barn og unge. Dette følger av FN's barnekonvensjon som skal sikre barn og unge under 18 år grunnleggende rettigheter.

Artikkel 2 understreker at konvensjonen gjelder for alle barn, og staten skal sørge for at ingen barn diskrimineres.

Utlendingsdirektoratet har per i dag det faktiske omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere, men dette ansvaret er ikke forankret i lov. Barneombudet mener mangelen på rettssikkerhetsgarantier for disse barna bryter med ikke-diskrimineringsprinsippet i Barnekonvensjonens artikkel 2. Ansvaret for denne gruppen barn må derfor rettslig forankres, og vi ser det som naturlig at dette ansvaret plasseres hos barnevernet fra barnas ankomst til Norge.

Barneombudet registrerer at en systemisert tilsynsordning av institusjoner hvor enslige mindreårige asylsøkere oppholder seg omsider er på trappene, og at Fylkesmannen er forslått som rette tilsynsmyndighet fra ulike instanser. Barneombudet slutter seg til dette, siden Fylkesmannen har tilsynsansvar for alle andre institusjoner under barnevernet.

Barneombudets hovedbekymringer hva gjelder enslige mindreårige asylsøkere er samlet sett:

- Det faktiske offentlige omsorgstilbudet i mottak som det rapporteres om til Ombudets kontor.
- Barnas mangel på rettssikkerhetsgarantier i form av at omsorgsplasseringen av enslige mindreårige asylsøkere ikke er lovhjemlet. Dette fører til bortfall av vanlige rettssikkerhetsgarantier som krav til begrunnede formelle vedtak med klagerett.
- Faktisk tilsyn bør utføres av et organ utenfor Utlendingsdirektoratet - for eksempel Fylkesmannen.

### **Artikkel 3 - Barnets beste**

Artikkel 3 i barnekonvensjonen stadfester at ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller offentlige organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Dette prinsippet var også velkjent på en del områder før tiltredelsen av barnekonvensjonen. Til tross for dette erfarer Barneombudet - at hva gjelder anvendelsen av dette grunnleggende prinsippet - så er det fortsatt rom for store forbedringer. Ombudet er i denne anledning spesielt opptatt av at beslutningstakere som kommer i befatning med barn, i tillegg til kunnskap om selve konvensjonen, også skal besitte, eller ha tilgang på barnefaglig kompetanse, slik at de er i stand til å vurdere konkret hva som i den enkelte sak er til det enkelte barns beste.

Svært ofte kommer ”barns beste” i konflikt med ”voksnes interesser”, og dessverre ser vi at barnets interesser ofte må vike. Barnekonvensjonen gir ingen konkret løsning på hva som til enhver tid kan ansees å være barns beste, og dette bør derfor nedfelles i det nasjonale lovverket - da eksempelvis i forarbeider eller retningslinjer.

Et konkret eksempel på tilfeller der barnets beste kan komme i konflikt med voksnes interesser, ligger i lov om barn og foreldre. I dag gir barneloven både foreldre og barn rett til samvær i de tilfellene der barnets foreldre ikke bor sammen. Foreldres lovfestede rett til samvær har i praksis den konsekvens at barnet som den klare hovedregel har plikt til å ha samvær med forelderen den ikke bor fast sammen med. I de aller fleste tilfeller vil samvær være et gode, både for barnet og foreldrene. Problemet oppstår i de tilfeller hvor foreldres

ønske om samvær kommer på kollisjonskurs med barnets ønske og behov. Det vil særlig være aktuelt der barnet risikerer fysiske eller psykiske overgrep ved samvær, enten overgriper er far, mor eller andre nærstående.

Det kan også være situasjoner hvor barnet åpenbart lider under samværet og motsetter seg samvær uten at årsaken er klar. Etter Barneombudets erfaring fører foreldres lovfestede rett til samvær i praksis til at barnets beste og barnets rett til å bli hørt kommer i bakgrunnen.

Barneombudet vil derfor anbefale en full gjennomgang av lov om barn og foreldre.

Andre områder der barnets beste fortjener større oppmerksomhet er:

- Fengslingssaker - saker der foreldre skal sone
- Utlendingssaker - her savnes svært ofte en faktisk kartlegging av barnets/barnas beste
- Utvisningssaker

Etter inkorporasjonen av barnekonvensjonen har det i tillegg oppstått en ny tolkningsproblematikk omkring vektningen av hensynet til barnets beste. Dette skyldes endringer i oversettelsen av konvensjonen. Tidligere het det at ”handlingene som foretas av myndigheter og organisasjoner skal først og fremst ta hensyn til barnets beste. I den nyinkorporerte versjonen heter det imidlertid at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn.

Dette har skapt debatt om hvorvidt det nå er større anledning enn tidligere til å la andre hensyn enn barnets beste være utslagsgivende i beslutninger som angår barn.

## **Artikkel 12 - Barnets rett til å si sin mening**

Inneværende rapporteringsperiode er det i lovverket flere steder foretatt endringer med tanke på å styrke barnets rett til å bli hørt. Barne- og familie departementet har blant annet i forbindelse med endringer i barneloven utferdiget en veileder ”om nye saksbehandlingsregler i barnefordelingssaker for domstolene og høring av barn”, som tar for seg temaet høring av barn på en god måte. Nyere forskning viser i tillegg at domstolene også lytter til små barn i saker om fast bosted. I saker som var oppe for lagmannsretten i perioden 1998-2000 fikk halvparten av barna mellom 7-11 år si sin mening, og 60 prosent av barna fikk sine ønsker oppfylt.

Til tross for disse positive utviklingstrekkene, er nok barnets rett til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter kanskje den artikkelen i barnekonvensjonen som utfordrer det voksne samfunn mest, både i det offentlige rom og den private sfære. I praksis erfarer vi at man ikke i tilstrekkelig grad hører på barna og tar deres synspunkter på alvor. Behovet for barnefaglig kompetanse hos beslutningstakere blir fremtredende med tanke på at kunnskap om kommunikasjon med barn er av stor betydning for faktisk å kunne kartlegge deres ønsker.

Barn og unges deltakelse i lokal planlegging ved den såkalte ”barnerepresentanten” blir gjerne trukket frem som et godt eksempel på barns deltakelse i den lokaldemokratiske prosess. Undersøkelser Barneombudet har gjort blant kommunene i to av landets fylker viser imidlertid at det ikke avsettes tilstrekkelig med tidsressurser til dette arbeidet. I tillegg ligger det utfordringer i det faktum at barnerepresentanten ofte jobber mot sterke kommersielle krefter. De behøver derfor ofte bedre opplæring enn det som gis i dag for å kunne ivareta barnas tarv fullt ut i disse sakene.

## **Artikkel 14 - Tanke-, samvittighets- og religionsfrihet**

- Krl + barnehage - formålsbestemmelser – jf Plans kronikk - FN

## **Artikkel 19 - Beskyttelse mot misbruk**

Barneombudets prosjekt "Barn og beskyttelse" har med støtte fra Nordisk Ministerråds vært et av Ombudets store prosjekter i løpet av de siste to årene. Bakgrunnen for prosjektet har vært grunnleggende problemstillinger i forbindelse med hvordan barn i Norge beskyttes mot seksuelle overgrep og mishandling i familien, samt hvordan barns situasjon blir ivaretatt etter samlivsbrudd. Svært mange henvendelser til kontoret tyder på at barnekonvensjonens bestemmelser om barns rett til beskyttelse mot misbruk ikke fullt ut er ivaretatt i det norske lovverket, særlig i tilfeller der barn "faller mellom" flere lovverk - spesielt barnevernlov, barnelov og straffelov. Barneombudet mener det er behov for en gjennomgang av gjeldende lovverk med tanke på å "fange opp" disse barna. Konkret vil vi foreslå at barnevernets myndighet til å gripe inn der barnet er på samvær utvides i tilfeller der det foreligger mistanke om fysisk eller psykisk misbruk.

## **Artikkel 34 Seksuell utnytting**

I følge Kripos steg antallet dommer for sex-overgrep mot barn i Norge under 14 år i perioden 1996-2002 med 66 prosent. Kripos mener kontaktformidling og prategrupper på internett er skyld i økningen.

Barneombudet har i den senere tid mottatt flere henvendelser fra foreldre som er bekymret og engstelige for at barna risikerer seksuelle overgrep som følge av sin "chatting" på internett. I denne sammenheng har det vært diskutert å reise spørsmål om hvorvidt det for voksne er, eller skal være, straffbart å avtale seksuelle handlinger med mindreårige - såkalt "Online grooming". Barneombudet vil anbefale at disse spørsmålene utredes nærmere.

## **Valgfri protokoll om salg av barn, barneprositusjon og barnepornografi, 25. mai 2000**

I Norge har Internett en stor utbredelse, og omlag 2,9 millioner nordmenn har tilgang til Internett. Utveksling av barneporno via internett er blitt et merkbart større problem, og den kommersielle distribusjonen av overgrepbilder øker i omfang. Seksuelle overgrep mot barn er et alvorlig samfunnsproblem, og den stadig raskere utviklingen innen bruk av moderne teknologiske medier sørger for at distribusjon og sosiale nettverk ytterligere vil øke tilgjengeligheten og etterspørselen av barnepornografisk materiale. Tendensen peker i retning av at den kommersielle distribusjon av barnepornografiske bilder, filmer, videoer og blader via Internett vil øke markant. I denne sammenheng ser Barneombudet et stort behov for en samlet innsats mellom myndigheter og internettindustrien for å bekjempe og effektivisere tiltak mot barnepornografi.

Med vennlig hilsen

Reidar Hjermand  
barneombud

