



Justis- og beredskapsdepartementet
Avgitt elektronisk på regjeringen.no

Deres referanse: 22/2155
Vår referanse: 2022/85
Dato: 12.04.2022

Høringsvar – midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina med rett til midlertidig kollektiv beskyttelse

1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 5. april 2022 om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina med rett til midlertidig kollektiv beskyttelse.

Det er forventet en ekstraordinær situasjon som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina. I lys av dette har NIM forståelse for at det kan være behov for tilpasninger av dagens regelverk for å sikre kapasiteten i det offentlige velferdstilbudet. Av hensyn til det omfattende høringsnotatet og den korte fristen som er satt for høringsvar, vil NIM begrense høringsvaret til å gjelde noen få, utvalgte menneskerettslige temaer. Vi vil i første rekke komme med innspill til områder der det er foreslått endringer som berører barn. Med dette følger også at vårt høringsvar ikke kan anses uttømmende.

2. Endringer i barnevernlovgivningen (høringsnotatets kapittel 9)

2.1. Innledning

Det følger av Grunnloven § 104 annet ledd at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser som berører barn. Tilsvarende følger av FNs barnekonvensjon («barnekonvensjonen») artikkel 3. Dette gjelder både for det enkelte barn i enkeltsaker, og for myndighetsbeslutninger som berører barn som en gruppe.¹

2.2. Statlig tilsyn med omsorgssentre

Etter forskrift om tilsyn med barn i barnevernsinstitusjoner § 8 annet ledd skal tilsyn finne sted minst to ganger hvert år, og minst fire ganger hvert år for institusjoner som tar imot barn plassert etter barnevernloven § 4-24 og § 4-26. Departementet har foreslått et nytt syvende ledd i § 8 i forskriften.

¹ Generell kommentar nr. 14 (2013), CRC/C/GC/14, avsn. 19.

Nytt ledd skal lyde:

«Når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for at statsforvalteren skal kunne prioritere sine tilsynsoppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte, er statsforvalteren ikke bundet av kravet om antall stedlige tilsyn med omsorgssentre etter andre ledd».

Etter barnekonvensjonen artikkel 25 har barn som er plassert under statlig omsorg, rett til «*periodisk vurdering av den behandling barnet får og av alle andre forhold som har betydning for plasseringen av barnet*». Bestemmelsen omfatter alle former for plassering av barn under statlig omsorg. Et av hovedformålene er å beskytte barn mot misbruk. Barnekomitéen har indikert at denne retten ikke kan begrenses av ressurshensyn.²

Artikkel 25 innebærer ikke et absolutt krav om et spesifikt antall vurderinger, det er tilstrekkelig at disse er *periodiske*. FNs retningslinjer for alternativ omsorg for barn indikerer at slike vurderinger skal skje «*preferably at least every three months*».³ Retningslinjene er ikke bindende, men indikerer hvor hyppig det er ønskelig at slike vurderinger foretas. Etter NIMs syn kan det altså ikke nødvendigvis utledes at det er en generell folkerettslig plikt til å gjennomføre tilsyn et bestemt antall ganger i året, så lenge det skjer periodisk.

NIM vil likevel understreke at barn under statlig omsorg generelt er sårbare, og at dette i særlig grad gjelder barn som har flyktet fra krig og konflikt. I høringsnotatet forutsettes det at Statsforvalteren fortsatt skal gjennomføre tilsyn, men at de kan utøve skjønn med hensyn til hvor de skal prioritere disse ressursene. Etter departementets forslag vil det ikke lenger gjelde noe forskriftsfestet krav til antallet periodiske tilsyn. Selv i en ekstraordinær situasjon som den foreliggende stiller imidlertid barnekonvensjonen krav om periodisk vurdering. Selv om det ikke følger av barnekonvensjonen at et slikt krav må fremgå av lov eller forskrift, må det likefullt gjennomføres slike vurderinger. Det kan etter NIMs syn være uheldig om det i forskrift gis inntrykk av at myndighetene vil være fritatt fra plikten til periodisk vurdering.

NIM har forståelse for at det kan være behov for justeringer av dagens ordning, og at kravet til tilsyn må være praktisk gjennomførbart for Statsforvalteren. NIM ber likevel departementet synliggjøre hvilke vurderinger som ligger til grunn for valgt løsning, eksempelvis om det er vurdert å utforme unntaksbestemmelsen på andre måter som bedre reflekterer at det fortsatt skal finne sted periodiske vurderinger. Et alternativ kan være å forskriftsfeste at det skal føres tilsyn minst én gang per år for å sikre at periodisk

² Se Barnekomiteens avsluttende merknader for Madagaskar, CRC/C/MDG/CO/3-4 (2012) avsnitt 41-42, hvor det anbefales at medlemsstater sørger for at institusjoner har «sufficient human, technical and financial resources to carry out this mandate».

³ FNs Retningslinjer for alternativ omsorg for barn, A/RES/64/142, pkt. 67.

tilsyn fortsatt gjennomføres selv om minimumsantallet reduseres. Dette kan også sikre at det ikke oppstår store regionale forskjeller i hvorvidt og hvor ofte tilsyn gjennomføres. Det kan eventuelt også vurderes om det er andre måter å gjennomføre tilsyn på som blir mindre ressurskrevende. NIM forutsetter uansett at Statsforvalterens skjønn utøves forsvarlig og at institusjoner fortsatt vil følges tett opp hvis en risikobasert tilnærming tilsier det.

2.3. Unntak fra barneverntjenestens plikter

I forskrift om fosterhjem er det foreslått i § 7 nytt fjerde ledd å gi barneverntjenesten en adgang til å vedta at «*antall besøk skal reduseres til minimum to ganger i året selv om barnet har vært plassert i mindre enn to år*». I dag er dette kravet på minst fire oppfølgingsbesøk i året.

Det vises til pkt. 2.2 foran om barnekonvensjonens krav til periodisk vurdering. Etter NIMs syn vil besøk to ganger i året ikke nødvendigvis stride mot barnekonvensjonen. Forslaget må likevel sees i sammenheng med departementets forslag for å raskt rekruttere nye fosterhjem i § 3 nytt fjerde ledd. Endringen innebærer at mange vil kunne få godkjenning som fosterhjem og få barn plassert hos seg for første gang, uten forutgående opplæring. Selv om kvalitetskravene som stilles til fosterhjem ellers er de samme, vil rekruttering av nye fosterhjem uten opplæring, kombinert med færre besøk, kunne innebære en noe forhøyet risiko for at barn blir plassert i fosterhjem som ikke er egnet til å gi barna forsvarlig oppfølging og omsorg. NIM ber derfor departementet vurdere om tilsyn med nye fosterhjem, eventuelt kun nye fosterhjem som enda ikke har gjennomført opplæring, fortsatt bør være underlagt dagens krav om besøk minst fire ganger i året. Et alternativ kan være å utforme bestemmelsen i § 7 nytt fjerde ledd slik at barnevernstjenesten *så langt mulig* skal unngå å fatte vedtak om at antall besøk reduseres til to ganger i året for slike fosterhjem.

3. Endringer i retten til opplæring (høringsnotatets kapittel 10).

3.1. Frist for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring

Barns rett til utdanning fremgår av Grunnloven § 109 og barnekonvensjonen artikkel 28 nr. 1. Norge er etter barnekonvensjonen forpliktet til å gi grunnskoleopplæring til alle barn som oppholder seg i Norge.

Etter opplæringsloven § 2-1 annet ledd inntreffer retten til grunnskoleopplæring når det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder. Retten skal oppfylles så raskt som mulig og senest innen én måned. Departementet foreslår å endre § 2-1 annet ledd annet punktum til å lyde:

«Retten skal oppfyllest så raskt som mogleg og seinast innan tre månader.»

Endringen er foreslått av hensyn til å bygge opp tilstrekkelig kapasitet i kommunene.

NIM mener i likhet med departementet at det er hensiktsmessig å fortsatt ha en ytre, maksimal tidsgrense for når retten skal oppfylles, men samtidig at det er viktig at det understrekes overfor kommunene at retten fortsatt skal oppfylles så raskt som mulig. Fristen på tre måneder bør derfor ikke oppfattes som annet enn en absolutt siste frist. NIM har ikke i utgangspunktet merknader til forslaget, så lenge tilgjengelige ressurser prioriteres for at retten skal oppfylles så raskt det er praktisk mulig. Kommuner som ikke klarer å tilby grunnskoleopplæring raskt, bør kunne påvise konkrete praktiske hindre for dette, og tilbys tilstrekkelige ressurser og bistand for å kunne overkomme slike praktiske hindre, og eventuelt tilby et midlertidig undervisningsopplegg frem til et fullverdig tilbud er på plass.

3.2. Forskriftshjemler for ytterligere utvidelser og unntak (høringsnotatets kapittel 10.4)

Det er også foreslått en forskriftshjemmel for å kunne utvide fristen for å oppfylle retten til grunnskoleutdanning omtalt i pkt. 3.1 ytterligere enn tre måneder. Etter NIMs oppfatning vil barnekonvensjonen artikkel 28 nr. 1, sammenholdt med hensynet til barnets beste etter barnekonvensjonen artikkel 3, tilsi at det utvises forsiktighet med å utvide fristen lenger enn absolutt nødvendig. Retten til grunnskoleutdanning er en grunnleggende rettighet. Mange av barna som ankommer vil allerede ha stått lenge uten et skoletilbud grunnet krig og flukt. Jo lenger tid det tar før et grunnskoletilbud er på plass, jo større risiko er det også for brudd på barnekonvensjonen artikkel 28 nr. 1. NIM mener det derfor bør utvises varsomhet ved å innføre en adgang til ytterligere forlengelser på det nåværende tidspunkt. Til sammenligning setter også EUs mottaksdirektiv en maksimal frist på tre måneder.⁴ Selv om direktivet ikke er bindende for Norge, kan det være grunn til å vurdere om barn som ankommer Norge bør få et dårligere tilbud enn flykninger i EU-land.

Det er videre foreslått en forskriftshjemmel som gir mulighet for å gjøre unntak fra flere av opplæringslovens bestemmelser ved behov. NIM har forståelse for behovet for fleksibilitet og for raskt å kunne gjøre tilpasninger i dagens regelverk. NIM vil likevel understreke at dersom det skal gis mulighet til å gi dispensasjon eller unntak fra regler som berører grunnleggende rettigheter eller barnets beste, bør eventuelle forskrifter som foreslås i medhold av denne bestemmelsen sendes på høring.

NIM står til disposisjon hvis det er ønske om nærmere dialog.

⁴ Direktiv 2013/33/EU, artikkel 14 nr. 2.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen
Assisterende direktør

Mathilde Wilhelmsen
Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.