

Barnekonvensjonen i praksis



NOTAT TIL DIREKTORATENES REGELVERKSGRUPPE – MED VEKT PÅ TEMAET ALDERSGRENSER FOR BARNES RETTIGHETER.

Som koordinator for den nasjonale arbeidsgruppen for implementering av barnekonvensjonen, ønsker jeg å gi en uttalelse til regelverksgruppens foreløpige konklusjoner om bl.a. aldersgrenser, slik det ble presentert på vår nasjonale konferanse i Oslo 19.oktober. Jeg viser for øvrig til et notat vi utarbeidet og overleverte de to regelverksgruppene vi møtte 30.mai 2017.

Innledning

«Barnekonvensjonen i praksis» er navnet på en satsing som de siste 3 årene er delvis finansiert av BLD, senere Bufdir, Avdir og Hdir. Arbeidet driftes med base i fylkesmanns-embetene, der embetet i Troms har koordineringsansvar. Målet for satsingen er å implementere kunnskap og arbeidsformer som kan sikre barnas rettigheter i offentlig forvaltning, basert på artikler og prinsipper nedfelt i FNs barnekonvensjon.

Arbeidet er metodisk sett nært knyttet til programmet «Sjumilssteget» som ble utviklet av Fylkesmannen i Troms i 2009. Sjumilssteget er en kommunerettet satsing der kommunene gis kunnskap om barnekonvensjonen. Samtidig krever dette innsats fra kommunene selv i form av egne tverretatlige kartlegginger av om tilbudet de gir barn og barnefamilier samsvarer med rettighetene barna har gjennom barnekonvensjonen. Sjumilsstegets grunnmodell innebærer særlig fokus på 12 av konvensjonsartiklene. I tillegg vises det til også andre artikler som er relevant for kommunal forvaltning. Siden landets embeter tilpasser

arbeidet til utfordringene i eget embetet, vil bildet – rent metodisk, se noe ulikt ut. Det er likevel et gjennomgående trekk ved arbeidet i alle embeter at barnekonvensjonens artikkel 3 nr. 1 om barnets beste og artikkel 12 om barnets rett til å bli hørt og si sin mening, er hovedfokuset.

Utgangspunktet for arbeidet med implementering er særdeles krevende, både fordi konvensjonsteksten kan fortolkes eller forstås på ulike måter og fordi ansatte i offentlig forvaltning oftest har en oppfatning av barns rettigheter som er ensidig farget av det særlige lovverket den enkelte er satt til å håndtere. Å se at barnekonvensjonen også gjelder for den enkelte etat eller tjeneste, er for mange helt ukjent. At barnekonvensjonen er norsk lov med forrang foran annen lov, er heller ikke allment kjent. Samlet fører dette til at implementering av konvensjonens brede rettighetsfokus i både statlig og kommunal forvaltning er en stor utfordring. Det krever fortløpende kompetansetiltak, lederstøtte, krav til endring av lokale kulturer. Det medfører også behov for nødvendige lovendringer, for nye statlige veiledere og retningslinjer, for både sentral og lokal utvikling av maler og prosedyrer, erfaringsspredning og bredt samarbeid horisontalt og vertikalt.

Til syvende og sist handler implementeringen også om evnen til å høre barna både som enkeltpersoner og som gruppe for gjennom dette å kunne gjøre en optimal vurdering av barnas beste.

Barnekonvensjonens artikkel 12

Barnekonvensjonen gjelder alle barn mellom 0 og 18 år. Retten til å bli hørt gjelder alle barn og således «ethvert menneske under 18 år», jf. også artikkel 1. Dette er ikke til å misforstå. På grunn av barnekonvensjonens rettskildestatus med forrang og trinnhøyde over annen norsk lov ved motstrid, vil dette si at alle barn har en rett til å bli hørt i alle forhold som angår barnet.

På tross av innspill fra ulike frivillige organisasjoner «NGO's» i perioden 1983-88 om å bygge inn alderskriterier for retten til å bli hørt, slo FNs arbeidsgruppe (som hadde oppgaven å utarbeide konvensjonsteksten) fast at alle barn har samme menneskerettigheter, og at man dermed ikke kunne avgrense denne retten i utformingen av barnekonvensjonen. Barnekonvensjonen ble til sist vedtatt med akklamasjon i FNs generalforsamling, noen som betyr at alle stater har sagt seg enig i konvensjonsteksten, herunder også til artikkel 12.

I dette bildet, vil enhver nasjonal fastsetting av aldersgrenser, kunne innebære at barn under fastsatt grense, står i fare for å miste en sentral menneskerett.

Aldersgrenser i norsk lovgivning

I det følgende vil jeg ikke legge vekt på barns rett til *medbestemmelse* – en rett som vanligvis kommer opp i forbindelse med elevdemokrati, ungdomsråd og barnas kommunestyre. Begrepet brukes i noen grad også for tilfelle der barna på ulike alderstrinn kan bestemme på linje med voksne. Dette er nærmere redegjort for i vårt tidligere notat til regelverksgruppen.

For de fleste barna vil derfor retten til *medvirkning* være det mest sentrale temaet. Denne retten vil, jf. barnekonvensjonen artikkel 12, gjelde alle barn uavhengig av alder. Spørsmålet blir gjennom dette om alle barns medvirkning ivaretas i norsk lovgivning, evt. om noen grupper av barn faller utenfor.

Norske lover har mange ulike aldersgrenser for medvirkning – de mest brukte er 7 år, 12 år, 14, 15 og 16 år, enten som en generell rett til å bli hørt, eller som en rett til å få informasjon og evt. til å samtykke. Noen aldersgrenser innebærer ingen innskrenkning av rettighetene - barnehagene er tilbud til barn mellom 1 og 6 år, skoleplikt og -rett starter året man fyller 6.

Andre aldersgrenser kan imidlertid ha en motsatt funksjon ved at de kan komme i strid med barnekonvensjonens artikkel 12. Dette gjelder prinsipielt alle aldersgrenser, med unntak av myndighetsgrensen på 18 år. Vårt primære standpunkt er derfor at direktorater og departementer – også utenfor 0-24-samarbeidet, bør vurdere alle aldersgrenser på nytt i lys av ny kunnskap om barn knyttet til artikkel 12 som den overordnede bestemmelsen for barns rett til å bli hørt og si sin mening i Norge.

Å lovfeste aldersgrenser vil ventelig ha en praktisk begrunnelse som bl.a. har til hensikt å kunne gjennomføre en effektiv saksbehandling i offentlig forvaltning i saker som angår barn. Mange av disse har kommet til for mange år tilbake og avspeiler syn på barn fra tidsepoken aldersgrensene var laget i. Enkelte aldersgrenser ble senere justert som en direkte følge av inkorporeringen av FNs barnekonvensjon i 2003. Aldersgrenseproblematikken i vid forstand har imidlertid ikke, slik jeg ser det, vært gjenstand for bred debatt eller ny fortolkning i pakt med samfunnsutviklingen og endringer i samfunnets tilbud til barna. All forskning viser f.eks. at barnehagene som en viktig pedagogisk og sosial arena for barna, har gjort barna atskillig mer «kommunikative» enn før. Barnehagene, der 93% av alle barn i alder 1-5 og 97 % av alle barn i alder 3-5 nå oppholder seg på dagtid, er ikke lenger bare en arena for utøvelse av omsorg, men også en viktig utviklingsarena der barna gjennom lek, språk og kulturtiltak mm. utvikler kunnskap og meninger om «det meste» - både om nærmiljøet og om storsamfunnet. Her legges selve fundamentet for barnas senere utvikling. Barnehagen er også en unik arena for tidlig innsats, hvor barna blir tatt på alvor ved å bli sett, hørt og forstått fra de er 1 år.

For de eldste barna er kunnskapsnivået nå så høyt at det er vanskelig å finne reelle argumenter for hvorfor en 16-åring ikke kan ha stemmerett ved kommunevalg. Enslige umyndige asylsøkerbarn mellom 15 og 18 år har ikke rett til barneverntjenester for sin daglige omsorg. Et annet eksempel er at barn som opplever å ha en annen kjønnsidentitet ikke kan få pubertetsutsettende behandling ved eget samtykke. Dette skyldes aldersgrensen i pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3 som er satt til 16 år. Det problematiske her ligger i at det er for sent å igangsette slik behandling når barnet har oppnådd samtykkealder.

For oss er det likevel 7-årsgrensen som er den mest problematiske. Dette er grensen som ved feil praksis kan innebære at en målgruppe på 370 000 barn i alder 1-5, med tillegg av årskullet av 6 åringer, i stor grad kan «defineres ut» av rettighetene de har etter artikkel 12.

Nasjonal arbeidsgruppes kommentarer til regelverksgruppens konklusjon

Regelverksgruppens foreløpige konklusjon som sier at «*aldersgrensene er ikke problemet – problemet er at barn og unge ikke kjenner til de!*», er med henvisning til det ovenstående på grensen til det uforståelige som konklusjon gjeldende for alle barnegrupper.

For oss er denne konklusjonen vanskelig å forstå av flere grunner;

- For det første er det ut fra vår praktiske erfaring åpenbart at kjennskapen til barnas rettigheter og aldersgrenseproblematikken ikke er godt nok kjent for de som skal håndtere dem i forvaltningen.

- Derne er det en stor nasjonal utfordring at «modenhetsvurderingen» som kommer til anvendelse gjennom praktisering av særlovene våre, faller ut i disfavør av barn under 7 år. Barneverntjenesteloven § 6-3 første ledd og adopsjonsloven § 6 første ledd, er et godt eksempel. Her skal barn spørres hvis de «er i stand til å danne seg egne synspunkter» i egen sak. Barneloven § 31 første ledd krever i tillegg at barn under 7 år skal forutsettes å ha «egne synspunkter på det saka dreier seg om». Slike formuleringer stiller uforholdsmessige krav til barns kompetanse og modenhet. Vårt standpunkt her er at hvis saken angår eller berører barnet, har det en rett til å bli hørt - uavhengig av alder. Denne retten må ikke knyttes til urealistiske krav til modenhet, men til om barnet kan tenkes å ha opplysninger som er relevant for saken. Fortolkningene av ordlyden «i stand til å danne seg egne synspunkter» er redegjort for av FNs barnekomité, noe jeg kommer tilbake til.
- Å ekskludere retten til å bli hørt for barn under 7 på bakgrunn av høyest uklare modenhetsvurderinger, innebærer at det reelt sett er innført en nedre aldersgrense og en ulikhet for loven, som direkte rammer de minste barna. Det er større fare for at 7-års grensen blir *absolutt* vurdert, enn at den oppfordrer til å høre yngre barn.
- Mange aktører i forvaltningen og i hjelpetjenester har også tanker om å unnlate å inkludere de minste barna, både for å «skåne» dem for vanskelige spørsmål og for å unngå å bringe barna inn i lojalitetskonflikter.
- Videre er det vanskelig å se hvordan de minste barna selv skal kunne kjenne til sine rettigheter på en slik måte at vi kan forvente medvirkning fra dem. *For disse barna er det de voksne som må sikre at dette skjer, uavhengig av barnas kunnskapsnivå om sine rettigheter!* I Jebb-utvalgets undersøkelse¹ av 99 fem- og seksåringer i Kanvas barnehager i Norge i 2017 var det eksempelvis bare 1 av 3 som hadde blitt fortalt om sine rettigheter.
- Erfaringsmessig er det en stor utfordring å snakke med mindre barn på en kvalitativ god måte. Manglende evne hos voksne til både å gi god nok informasjon, til å lytte og til å gjennomføre en dialogisk samtale med barna, kan føre til at barnas syn på saken ikke blir godt nok kartlagt.
- Hvis regelverksgruppens forståelse av at «aldersgrenser ikke er problemet» er kommet opp gjennom synspunkter fra ungdommer regelverksgruppene har vært i kontakt med, tenker vi at det er svært problematisk å generalisere dette standpunktet til også å gjelde for mindre barn.

Det er ingen seriøs forsker eller fagperson som i dag vil finne på å hevde at ikke tidlig innsats betaler seg. I dette ligger selvsagt også å la de minste barna få medvirkningsrett. Å sikre at de minste barna får fortelle om sine liv, kan lede til at tiltak kan komme fortere i gang. Tidsaspektet og alvoret knyttet til venting på nødvendige tiltak, er helt annerledes for små barn enn for voksne. Å fange opp små barns egen opplevelse av problemer kan føre til gode forebyggende hjelpetiltak, i stedet for senere reparasjon.

Forskning som særlig har befattet seg med barnas medvirkning i barnevernsaker kan her nevnes. Astrid Strandbu ved UiT Norges arktiske universitet² viser til at barneverntjenestene «mangler verktøy for å snakke med barna.., og at «barnas syn tas ikke aktivt inn i sakene». Strandbu konkluderer med at «Jo yngre barnet er..... jo større er voksnes

¹ Kidza har rett – Barnas skyggerapport til FNs barnekomité 2017

² Artikkel «Barnets deltakelse og barnets beste i barnevernet» i Anne Trine Kjørholts bok fra 2010, Barn som samfunnsborgere – til barnets beste?, Universitetsforlaget

tilbøyelighet til å frata barn mulighet til å være deltaker når beslutninger av betydning i barnets liv skal tas». Siden barnekonvensjonens artikkel 12 er det sentrale utgangspunktet for barns rett til å bli hørt, kunne man i den sammenheng hatt forventninger til at den nye kompetansestrategien for det kommunale barnevernet³ for 2018-2024 skulle vise til barnas rettigheter etter barnekonvensjonen. Men verken søk på ordet «barnekonvensjonen», «rettigheter», «barnets beste» eller «artikkel 12» gir noen treff i dette nye dokumentet.

Kristin Skjørten⁴ som har vurdert barnas stemme i barnelovssaker, konkluderer også med at barn under 7 år ikke blir hørt.

FNs Barnekomite har i sin GC nr. 12⁵ presisert det særlige ansvaret som knyttes til artikkel 12. Her understreker komiteen at retten gjelder *alle barn*, og at formuleringen «i stand til å danne seg egne synspunkter» ikke skal ses på som en begrensning. **Komiteen fraråder partene å innføre aldersgrenser**, enten det er i lov eller praksis. Komiteen viser her også til sin GC nr. 7⁶, der barnets rettigheter skal være «forankret i barnets daglige liv fra det tidligste stadiet av barndommen». Kirsten Sandberg⁷ understreker også disse poengene i sin gjennomgang av artikkel 12. «Også helt små barn er i stand til å uttrykke forståelse, valg og preferanser, selv om han eller hun ikke er i stand til å gjøre dette verbalt. Følgelig må også ikke-verbale kommunikasjonsformer som lek, kroppsspråk, ansiktsuttrykk, tegning og maling anerkjennes etter artikkel 12.»

Konklusjon

Forskning og praksis er i stor grad sammenfallende mht. forståelse av de minste barna mulighet til å delta i beslutninger – eller å kunne få anledning til å bli hørt og si sin mening i saker som angår eller berører dem personlig. De får ikke informasjon, de blir ikke hørt ut fra sine forutsetninger – med den følge at andre tar beslutninger for dem ut fra det voksne beslutningstakerne selv «tror» er best for de aktuelle barna. Unntaket er barns medvirkningsrett i barnehagen. Denne vil imidlertid tilhøre barnehagehverdagen og ikke barnas nærmiljø og omsorgssituasjon forøvrig. Det er ikke utviklet verken lokal eller nasjonal metodikk rundt høring av mindre barn i f.eks. arealplansaker som kan angå dem i stor grad, eksempelvis i form av veibygging, trafikkfare, lekeareal, støy og forurensning. Noen kommuner bruker i dag «barnetråkkregistreringer» utført av skolebarn, men disse slår erfaringsmessig først inn for aldersgrupper fra 5.klassetrinn og oppover.

Konsekvensen av dette blir at det ikke er likhet for loven. **Den nedre aldersgrensen på 7 år fungerer nå mer som et hinder for høring av de minste barna, i stedet for å åpne for at de kan bli hørt.** Dette kan, slik vi ser det, kun repareres ved en lovendring som ikke setter en nedre grense. Vi foreslår dermed – i tråd med tilrådningsen fra FN's barnekomité – at **7-årsgrensen i våre nasjonale lover fjernes** og erstattes av en henvisning til barnekonvensjonens artikkel 12. Vi ber også om at en full gjennomgang av alle vedtatte lovbestemmelser som inneholder aldersgrenser for rett til å bli hørt, til informasjon og

³ Mer kunnskap – bedre barnevern. Barne- og likestillingsdepartementet 2017

⁴ Barns meninger om samvær – i «Barn som samfunnsborgere – til barnets beste?» Universitetsforlaget

⁵ General Comment nr. 12 om barnets rett til å bli hørt

⁶ General Comment nr. 7 om gjennomføring av barns rettigheter i tidlig barndom

⁷ Barnekonvensjonen – barns rettigheter i Norge, Universitetsforlaget, 3. utgave

samtykke – også for lover som forvaltes av andre departement og direktorater enn de som inngår i 0-24-samarbeidet.

Vi ber om at dette standpunktet blir gjort kjent og tatt hensyn til i regelverksgruppens endelige rapport til direktoratene..

På vegne av nasjonal arbeidsgruppe

Eivind Pedersen

koordinator